

ANÁLISIS
DE LA POLÍTICA
FISCAL EN ESPAÑA
CON UNA
PERSPECTIVA
MACROECONÓMICA
(1988-1994)

Ángel Luis Gómez Jiménez
y José María Roldán Alegre

Banco de España - Servicio de Estudios
Estudios Económicos, nº 53 - 1995

Este documento contiene gráficos vinculados. Para verlos, sitúese sobre el texto “ver gráfico...” que aparece en su lugar y pulse el botón izquierdo del ratón. Para continuar la lectura del documento, vuelva a pulsar el botón izquierdo del ratón.

ANÁLISIS
DE LA POLÍTICA
FISCAL EN ESPAÑA
CON UNA
PERSPECTIVA
MACROECONÓMICA
(1988-1994)

Ángel Luis Gómez Jiménez
y José María Roldán Alegre

El Banco de España al publicar esta serie pretende facilitar la difusión de estudios de interés que contribuyan al mejor conocimiento de la economía española.

Los análisis, opiniones y conclusiones de estas investigaciones representan las ideas de los autores, con las que no necesariamente coincide el Banco de España.

ISSN: 0213-2699

ISBN: 84-7793-419-3

Depósito legal: M-28604-1995

Imprenta del Banco de España

ÍNDICE

| | <u>Páginas</u> |
|--|----------------|
| INTRODUCCIÓN..... | 7 |
| I. RASGOS BÁSICOS DE LA POLÍTICA FISCAL EN EL PERÍODO 1988-1994 | 9 |
| I.1. La política fiscal antes de 1988 | 9 |
| I.2. El período 1988-1994 | 11 |
| II. LA ORIENTACIÓN DE LA POLÍTICA FISCAL | 33 |
| II.1. El impulso fiscal en España: 1988-1994..... | 35 |
| III. EL IMPACTO MACROECONÓMICO DE LA POLÍTICA FISCAL | 43 |
| III.1. Política fiscal e inflación | 44 |
| III.2. Política fiscal y sector exterior | 50 |
| III.3. La credibilidad de la política fiscal y la incertidumbre de los agentes económicos..... | 53 |
| IV. DEUDA PÚBLICA, DÉFICIT Y UNIÓN MONETARIA | 61 |
| IV.1. El tratado de Maastricht y el criterio de déficit excesivo | 61 |
| IV.2. Los programas de convergencia..... | 63 |

| | <u>Páginas</u> |
|--|----------------|
| IV.3. La evolución de la deuda pública | 68 |
| IV.3.1. La dinámica de la deuda | 69 |
| IV.3.2. Evolución comparada de la deuda pública: 1982-1994..... | 70 |
| IV.3.3. La deuda pública en el horizonte del año 2000..... | 81 |
| V. RESUMEN Y CONCLUSIONES | 85 |
| APÉNDICE 1: MEDIDAS DE POLÍTICA FISCAL EN EL PERÍODO 1988-1995 | 89 |
| APÉNDICE 2: MÉTODOS DE CÁLCULO DE LA ACCIÓN DISCRECIONAL DE LA POLÍTICA FISCAL | 103 |
| A.2.1. El impulso fiscal del Fondo Monetario Internacional..... | 104 |
| A.2.2. Otros procedimientos alternativos | 105 |
| BIBLIOGRAFÍA | 107 |

INTRODUCCIÓN (1)

La política fiscal, en sus vertientes macroeconómica —de control del nivel y composición de la demanda— y microeconómica —de impacto del sistema impositivo, del nivel y estructura del consumo público, de las infraestructuras, etc., sobre las decisiones de consumo e inversión de los agentes económicos—, está llamada a tener una influencia cada vez mayor en la actividad económica. Varios son los factores que explican esta relevancia de la política fiscal. Por una parte, las políticas de regulación normativa de la actividad económica de los agentes privados son de carácter estructural y, por tanto, discontinuo. A medida que se vayan completando las reformas estructurales de liberalización de los mercados —entre las que destaca la del mercado de trabajo— y de homologación de las regulaciones en el espacio económico de la UE, el campo de acción de las autoridades nacionales se verá crecientemente limitado, al ser cada vez menos posible su uso, en un contexto plenamente liberalizado, como instrumentos de intervención discrecional de las autoridades nacionales en sus economías. Por lo que respecta a las políticas de rentas, estas carecen de la versatilidad y flexibilidad necesarias para ser utilizadas a muy corto plazo, amén de las grandes dificultades que entraña el logro de acuerdos en una economía cada vez más diversificada y flexible. Este tipo de políticas de rentas se configura, en todo caso, como un instrumento excepcional que carece de la suficiente flexibilidad para permitir un uso continuado del mismo en el corto plazo.

En este contexto, la política fiscal adquiere, junto a la política monetaria, un gran protagonismo como instrumento de la política macroeconómica en los próximos años. Sin embargo, dos factores acortan también el margen de maniobra de la política fiscal en España. Por una parte, el carácter expansivo y procíclico de la política fiscal en el período de auge anterior llevó a un aumento considerable del déficit público estructural, que condujo posteriormente, durante la pasada recesión, a elevados ni-

(1) Agradecemos los comentarios y sugerencias de Isabel Argimón, José María Bonilla, José Manuel González-Páramo, José Marín y Francisco Martí a versiones preliminares de este trabajo.

veles del déficit público y de la deuda pública en circulación. Dado el deterioro alcanzado, la prioridad de la política fiscal a corto plazo no puede ser otra que la consolidación presupuestaria y la estabilización de la *ratio* de la deuda pública con respecto al PIB. Por otra parte, el proceso de transición hacia la Unión Monetaria —cuyos condicionantes quedan recogidos en el Tratado de Maastricht— hace más apremiante la necesidad del esfuerzo de consolidación fiscal, con el objeto de cumplir con uno de los criterios que determinarán el acceso a la Unión Monetaria: el de déficit público excesivo —por el que, *grosso modo*, la deuda pública no puede superar el 60 % del PIB, y el déficit público, el 3 % del PIB— (2).

Estos condicionantes cobran aún mayor relieve si se tiene en cuenta que la corrección del desequilibrio presupuestario en 1994 fue moderada, dado el fuerte deterioro de las finanzas públicas durante el año anterior y considerando que la recuperación de la actividad económica resultó de mayor magnitud que la prevista. El diseño de la política fiscal contenido en los Presupuestos Generales del Estado para 1995, así como los primeros datos de ejecución presupuestaria durante el año, apuntan también a una reducción del déficit de escasa envergadura. Todo ello acentúa la necesidad de acelerar el proceso de consolidación fiscal, iniciado en 1994.

En este trabajo se realiza un análisis detallado de la política fiscal implementada desde 1988 hasta 1994, así como de su posible contribución al proceso de convergencia hacia la Unión Monetaria. En el capítulo I se hace una exposición de la política fiscal con una perspectiva macroeconómica, con especial atención a la evolución de las distintas rúbricas de ingresos y gastos. En el capítulo II se caracteriza, a través del uso de indicadores de acción discrecional, la orientación de la política fiscal en el período comprendido entre 1988 y 1994. En el capítulo III se examina el impacto macroeconómico de la política fiscal; en concreto, sobre la inflación, sobre el déficit exterior y sobre la incertidumbre de los agentes económicos. En el capítulo IV se estudian las perspectivas de la política fiscal de cara a la Unión Monetaria. Por último, en el capítulo V se sintetizan las principales conclusiones alcanzadas. Se completa el trabajo con dos apéndices, el primero dedicado a detallar las medidas de política presupuestaria tomadas en el período 1988-1995, y el segundo a la descripción de los métodos de cómputo de la acción discrecional de la política fiscal.

(2) Existen diversos factores que hay que tener en cuenta para juzgar «excesivo» el déficit público, como la posición cíclica de la economía, el carácter excepcional de la desviación, el descenso de la *ratio* de deuda a un ritmo continuado y suficiente, el que la inversión pública sea mayor que el déficit, etc. En cualquier caso, esos factores complementarios están definidos con un grado de ambigüedad considerable.

RASGOS BÁSICOS DE LA POLÍTICA FISCAL EN EL PERÍODO 1988-1994

La política fiscal afecta a todos los ámbitos de la actividad de los agentes económicos, sean estos consumidores, trabajadores o empresarios. Así, el diseño del sistema impositivo —tanto global como el de cada figura impositiva—, la composición del consumo público —su grado de sustituibilidad o complementariedad respecto del consumo privado—, el grado de redistribución de las rentas que introduce la acción del gobierno, las regulaciones de la actividad socio-económica que implemente, el grado de protección efectiva frente al exterior —vía aranceles, contingencias o regulaciones específicas—, etc., suponen la creación de incentivos y posibles distorsiones que influyen poderosamente sobre el nivel de actividad económica, la estructura productiva sectorial, el crecimiento y la composición de la demanda agregada. Un análisis detallado de los efectos de la política fiscal es, pues, una tarea que excede del propósito de este trabajo.

En este capítulo, únicamente se analiza la política fiscal en su aspecto de política macroeconómica, esto es, los grandes agregados de ingresos y gastos públicos, y el impacto potencial que estos agregados —su nivel y composición—, así como el déficit público resultante, han tenido sobre el ciclo económico, con especial atención a los efectos que el diseño de política fiscal ha tenido sobre la combinación de políticas económicas.

I.1. La política fiscal antes de 1988

Históricamente, la intervención del Estado en la actividad económica se basaba en normas reguladoras más que en actuaciones presupuestarias. Solo a partir de mediados de los setenta existe un crecimiento del

gasto de las Administraciones Públicas, que dobla su peso sobre el PIB en el período comprendido entre 1975 y 1985. Este fue el resultado de un proceso de aproximación a los patrones europeos del estado de bienestar y de protección social, iniciado a partir de la restauración democrática. Esta tendencia de largo plazo se vio reforzada por la situación de crisis económica, de la segunda mitad de los setenta, que llevó a un aumento de las transferencias a familias y empresas, con el fin de paliar el impacto de la crisis. Esta doble presión sobre el gasto público —una tendencial y otra cíclica— no fue suficientemente compensada por el aumento de los ingresos públicos, a pesar de los buenos resultados recaudatorios que produjo la reforma fiscal de 1977-1978. Estos cambios en el entorno de la política fiscal supusieron un fuerte incremento del déficit público, que llegó a alcanzar un 6,9 % del PIB en 1985.

Paralelamente a este proceso de ampliación del desequilibrio presupuestario, existieron progresos parciales en la gestión de la hacienda pública. En particular, a partir de 1982, se fue reduciendo la monetización del déficit público y se adoptó una financiación más ortodoxa, lo que permitió aumentar el grado de autonomía —y de eficiencia— de la política monetaria, aunque originando otras distorsiones financieras derivadas de la introducción de coeficientes obligatorios en las instituciones de crédito. No obstante, esa financiación más ortodoxa del déficit tuvo un impacto negativo a corto plazo, ya que el incremento de la carga de intereses contrarrestó sobradamente los esfuerzos de contención del gasto público y los aumentos en la recaudación impositiva.

En los años 1986 y 1987 se realizó un esfuerzo considerable de consolidación fiscal, de forma que en 1987 el déficit del total de las Administraciones Públicas quedó situado en el 3,1 % del PIB, esto es, en 3,8 puntos porcentuales por debajo del alcanzado dos años antes. A pesar de ese notable progreso, este se produjo principalmente por aumentos de los ingresos (2,1 puntos porcentuales del PIB entre 1985 y 1987) más que por contención de los gastos (que, aun así, descendieron 1,7 puntos porcentuales del PIB entre 1985 y 1987). Estas características de la dinámica presupuestaria, la dificultad de contener el crecimiento de los gastos y la dependencia en la fortaleza de los ingresos para corregir el desequilibrio público están en la base de las dificultades que surgirían en la siguiente etapa de desaceleración económica.

A pesar de estos avances, persistían los problemas de fondo que generaron el aumento del desequilibrio público. Continuaba la presión sobre el gasto resultante de la instauración de un estado de bienestar cada vez más amplio, similar en su concepción al de los países europeos más ricos. Al mismo tiempo, el desarrollo de la descentralización administrativa, asociada a la consolidación del Estado de las Autonomías, llevó consigo un aumento sostenido del consumo público, al que se vino a añadir

un ambicioso programa de inversiones públicas, que pretendía cubrir en muy poco tiempo las carencias acumuladas durante las décadas anteriores. Por el lado de los ingresos, los fuertes incrementos de la recaudación logrados tras la reforma fiscal de 1977-1978 —y que instauró un sistema de imposición directa moderno— y la introducción del IVA en 1986 proporcionaron un crecimiento intenso y rápido de la presión fiscal, que no podría tener continuidad en el futuro, en la medida en que el sistema impositivo español se acomodaba ya plenamente a los patrones europeos. Solo las mejoras en la administración tributaria y en la lucha contra el fraude, el proceso de armonización en la UE de los niveles de imposición indirecta y el impacto positivo del ciclo sobre la recaudación permitirían un margen para el aumento de la presión fiscal, sin que este aumento pudiera ser equiparable al salto estructural logrado con la instauración en España de un sistema tributario moderno.

La tendencia alcista del gasto en porcentaje del PIB —muy enraizada— y el agotamiento gradual del margen de maniobra disponible por el lado de los ingresos configuraban una compleja situación, que, sin embargo, aparecía soslayada por el rápido crecimiento que experimentaba la economía española. En los años siguientes, y a medida que la aportación favorable del ciclo fue desapareciendo, resurgieron estos problemas de fondo que ya estaban presentes en el origen del desequilibrio presupuestario en la primera parte de los años ochenta. A estos elementos se une, por último, un proceso de descentralización del gasto, resultado del desarrollo del llamado Estado de las Autonomías. Dicho desarrollo daría lugar a nuevas presiones sobre el déficit, tanto por la tendencia a la duplicidad del gasto que generó como por las distorsiones que surgieron de la estructura de financiación de estos nuevos entes territoriales: el gran peso de las transferencias del Estado y la ausencia de «corresponsabilidad fiscal» que ello introdujo.

I.2. El período 1988-1994

El año 1988 marcó una inflexión en el desequilibrio de las cuentas públicas. En primer lugar, el ciclo económico muestra sus primeros signos de agotamiento; aunque fue un año todavía de fuerte expansión —el PIB creció un 5,2 % en términos reales—, en él se percibieron los primeros síntomas de desaceleración de la actividad económica. Por otra parte, en dicho año finalizó el esfuerzo de contención fiscal iniciado a partir de 1985, lo que quedó parcialmente oculto por la contribución de la fase alcista del ciclo a la moderación del gasto público y al mantenimiento de la inercia recaudatoria. Por último, la bonanza económica y el éxito logrado en la contención del déficit presupuestario en 1986 y 1987 redoblaron

las presiones sobre el gasto público, en concreto las dirigidas a ampliar la cobertura del estado del bienestar, presiones que culminaron en la huelga general de diciembre de 1988. Este hecho condicionó de forma inequívoca la política fiscal de los años posteriores, y es uno de los factores que explican la paralización (y más tarde el retroceso) de la consolidación fiscal alcanzada en el período anterior.

Como se observa en el cuadro I.1 y en el gráfico I.1, a partir de 1988 se agota la reducción del déficit público, que queda estabilizado en el entorno de algo más del 3 % del PIB entre 1987 y 1990. De hecho, la aparente disminución registrada en 1989 fue consecuencia de trasvasar a 1990 las devoluciones correspondientes a la declaración del IRPF del año 1988, por un volumen estimado en 323 mm —equivalentes a unos 0,7 puntos porcentuales del PIB—. A partir de 1990 se inicia un proceso de ampliación del déficit presupuestario, que pasa de un 4,1 % en 1990 a un 4,9 % en 1991, un 4,2 % en 1992 —resultado, en parte, de un nuevo traslado de devoluciones del IRPF de 1992 a 1993, por un volumen neto de 195 mm, 0,3 puntos porcentuales del PIB— y un 7,5 % en 1993. En 1994 se inicia una moderada reducción del déficit, situándose este en el 6,7 % del PIB. Si se examina el déficit primario —esto es, el déficit público menos los intereses efectivos pagados—, se observa un patrón similar al del déficit público total (gráfico I.2): el déficit primario, después de permanecer estabilizado en valores ligeramente negativos, inició en 1990 una ascensión, solo interrumpida en 1992, hasta alcanzar, tras un abrupto salto, un 2,2 % del PIB en 1993, descendiendo al 1,4 % en 1994.

Por lo que respecta a la evolución de la deuda pública (gráfico I.3), hay que destacar que, a pesar de la estabilización del déficit en porcentajes del PIB a finales de los ochenta, del relativo aumento del coste financiero de la deuda —como resultado de una financiación más ortodoxa del déficit— y de la asunción de pasivos procedentes de empresas públicas, la *ratio* de deuda pública sobre el PIB no solo no aumentó en los primeros años, sino que incluso descendió del 45,5 % en 1987 al 41,7 % en 1988, elevándose hasta el 45,8 % ya en 1991. Esa relativa moderación de la *ratio* deuda pública/PIB, consecuencia de la fortaleza del crecimiento del PIB (que, en términos nominales, creció en media entre 1988 y 1991 un 11 %) (1), llegó a su fin en 1992, año en el que la recesión se manifestó con mayor intensidad (el crecimiento real del PIB fue de solo un 0,7 %, y el nominal, un 7,5 %), y en el que la *ratio* deuda/PIB aumentó casi tres puntos porcentuales, hasta situarse en un 48,4 %. En 1993, la *ratio* deuda/PIB se elevó en 12 puntos, por efecto tanto del aumento en el desequilibrio presupuestario como del descenso en el crecimiento del

(1) El fuerte descenso del año 1988 se explica, no obstante, por un cambio de contabilización de las relaciones entre el ICO y el Estado.

INGRESOS Y GASTOS PÚBLICOS



Fuentes: Ministerio de Economía y Hacienda, y Banco de España.

PIB (gráfico I.4), sobrepasando ya el límite del 60 % del PIB, acordado en el Tratado de Maastricht como una de las condiciones de convergencia para acceder a la última fase de la Unión Monetaria Europea. A pesar de la recuperación del ritmo de crecimiento económico y de la ligera reducción del déficit primario que tuvieron lugar durante 1994, la *ratio* de deuda pública sobre el PIB todavía se incrementó 2,6 puntos porcentuales en dicho año, lo que muestra la dificultad de estabilizar dicha *ratio* en momentos, como el actual, de fuerte desequilibrio de las cuentas públicas.

Cuando se analiza la descomposición del déficit público en ingresos y gastos, el rasgo característico que se pone de manifiesto es el simultáneo incremento del peso de ambos con respecto al PIB. Así, los gastos aumentaron desde un 41,1 % en 1988 hasta un 48,2 % en 1994. Ese fuerte incremento puede ser explicado, solo en parte, por el efecto de la recesión: entre 1988 y 1991, el salto fue de 4,2 puntos del PIB, a pesar de la expansión económica de esos años (5,2 % de crecimiento real en 1988, descendiendo hasta el 2,2 % en 1991). En cuanto a los ingresos, aumentaron 3,8 puntos porcentuales del PIB entre 1988 y 1994, como resultado del avance de los ingresos fiscales, que se incrementan en 2,7 puntos del PIB, y de las transferencias y otros ingresos, que lo hacen en

ADMINISTRACIONES PÚBLICAS: CUENTAS DE RENTA, UTILIZACIÓN DE RENTA Y CAPITAL
Porcentajes del PIB

| | 1987 | 1988 | 1989 | 1990 | 1991 | 1992 | 1993 | 1994 |
|--|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|
| Ingresos corrientes | 37,4 | 37,3 | 39,1 | 38,9 | 39,6 | 41,3 | 41,2 | 40,6 |
| Impuestos producción e importación | 10,4 | 10,4 | 10,3 | 9,9 | 9,8 | 10,2 | 9,6 | 10,2 |
| Impuestos sobre renta y patrimonio | 10,3 | 10,4 | 12,1 | 12,0 | 12,0 | 12,4 | 11,9 | 11,4 |
| Cotizaciones sociales | 12,8 | 12,5 | 12,8 | 13,0 | 13,2 | 14,0 | 14,3 | 14,4 |
| Otros ingresos y transferencias | 3,9 | 3,9 | 3,9 | 3,9 | 4,5 | 4,6 | 5,5 | 4,6 |
| Transferencias corrientes pagadas | 20,7 | 20,8 | 21,0 | 21,6 | 22,7 | 23,7 | 26,1 | 25,9 |
| Prestaciones sociales | 13,8 | 13,9 | 13,9 | 14,4 | 15,2 | 16,1 | 17,0 | 16,7 |
| Subvenciones de explotación | 1,8 | 2,1 | 2,0 | 1,9 | 1,8 | 1,7 | 2,0 | 2,0 |
| Intereses efectivos pagados | 3,5 | 3,4 | 3,5 | 3,7 | 3,9 | 4,2 | 5,2 | 5,3 |
| Otras transferencias corrientes | 1,6 | 1,5 | 1,6 | 1,5 | 1,7 | 1,6 | 1,9 | 2,0 |
| Renta disponible bruta | 16,8 | 16,5 | 18,1 | 17,3 | 16,9 | 17,6 | 15,1 | 14,7 |
| Consumo público | 15,1 | 14,8 | 15,2 | 15,6 | 16,2 | 17,0 | 17,5 | 17,0 |
| Remuneración de asalariados | 10,4 | 10,5 | 10,7 | 11,1 | 11,5 | 12,2 | 12,3 | 11,9 |
| Compras netas de bienes y servicios | 3,7 | 3,3 | 3,5 | 3,5 | 3,6 | 3,7 | 4,1 | 4,0 |
| Consumo de capital fijo | 1,0 | 1,0 | 1,0 | 1,0 | 1,0 | 1,0 | 1,1 | 1,1 |
| Ahorro bruto | 1,7 | 1,8 | 2,9 | 1,8 | 0,8 | 0,6 | -2,4 | -2,3 |
| Ingresos de capital | 0,4 | 0,6 | 0,7 | 0,6 | 0,8 | 0,8 | 0,9 | 1,0 |
| Impuestos sobre el capital | 0,2 | 0,2 | 0,2 | 0,2 | 0,2 | 0,2 | 0,3 | 0,3 |
| Transferencias de capital recibidas | 0,2 | 0,3 | 0,5 | 0,4 | 0,6 | 0,6 | 0,7 | 0,7 |
| Inversión pública | 3,4 | 3,8 | 4,4 | 5,0 | 4,9 | 4,2 | 4,2 | 3,9 |
| Formación bruta de capital fijo | 3,3 | 3,7 | 4,4 | 4,9 | 4,8 | 4,1 | 4,1 | 3,8 |
| Adquisición neta de terrenos | 0,2 | 0,2 | 0,1 | 0,2 | 0,1 | 0,1 | 0,1 | 0,1 |
| Transferencias de capital entregadas | 1,8 | 1,7 | 1,9 | 1,5 | 1,5 | 1,4 | 1,8 | 1,5 |
| Capacidad (+) o necesidad (-) de financiación | -3,1 | -3,3 | -2,8 | -4,1 | -4,9 | -4,2 | -7,5 | -6,7 |
| PRO MEMORIA: | | | | | | | | |
| Déficit primario | -0,3 | -0,1 | -0,7 | 0,4 | 1,0 | -0,0 | 2,2 | 1,4 |
| Ingresos totales | 37,8 | 37,8 | 39,8 | 39,6 | 40,4 | 42,1 | 42,1 | 41,6 |
| Ingresos fiscales | 33,7 | 33,6 | 35,4 | 35,2 | 35,3 | 36,9 | 36,0 | 36,3 |
| Gasto total | 41,0 | 41,1 | 42,6 | 43,7 | 45,3 | 46,3 | 49,6 | 48,2 |
| Demanda final | 18,5 | 18,6 | 19,6 | 20,6 | 21,1 | 21,2 | 21,7 | 20,9 |
| Transferencias netas | 18,3 | 18,2 | 18,6 | 18,7 | 19,1 | 19,9 | 21,8 | 22,1 |
| Capacidad (+) o necesidad (-) de financiación del Estado | -3,5 | -3,0 | -2,2 | -2,9 | -2,3 | -2,3 | -6,1 | -5,1 |

Fuentes: Ministerio de Economía y Hacienda, y Banco de España.

ADMINISTRACIONES PÚBLICAS: CUENTAS DE RENTA, UTILIZACIÓN DE RENTA Y CAPITAL (continuación)
Tasas de variación

| | 1988 | 1989 | 1990 | 1991 | 1992 | 1993 | 1994 |
|--|-------------|-------------|--------------|--------------|--------------|--------------|--------------|
| Ingresos corrientes | 10,7 | 17,6 | 10,8 | 11,5 | 12,0 | 3,1 | 4,6 |
| Impuestos producción e importación | 10,3 | 11,9 | 6,8 | 8,5 | 11,4 | -3,0 | 12,5 |
| Impuestos sobre renta y patrimonio | 13,3 | 29,4 | 10,8 | 9,7 | 10,9 | -1,0 | 2,0 |
| Cotizaciones sociales | 8,9 | 14,6 | 13,5 | 11,0 | 14,2 | 4,8 | 7,1 |
| Otros ingresos y transferencias | 10,7 | 11,1 | 12,9 | 25,5 | 9,9 | 21,8 | -10,2 |
| Transferencias corrientes pagadas | 11,5 | 13,6 | 14,2 | 15,2 | 12,2 | 14,0 | 5,2 |
| Prestaciones sociales | 11,6 | 12,7 | 15,0 | 15,9 | 13,8 | 8,5 | 4,3 |
| Subvenciones de explotación | 26,8 | 7,2 | 8,1 | 3,3 | 1,5 | 22,3 | 2,5 |
| Intereses efectivos pagados | 7,2 | 15,9 | 19,6 | 15,7 | 14,8 | 29,0 | 7,0 |
| Otras transferencias corrientes | 3,5 | 25,2 | 3,0 | 21,8 | 2,4 | 21,2 | 11,4 |
| Renta disponible bruta | 9,6 | 22,7 | 6,9 | 6,8 | 11,8 | -11,7 | 3,6 |
| Consumo público | 8,7 | 15,3 | 14,4 | 13,7 | 12,9 | 6,4 | 3,0 |
| Remuneración de asalariados | 11,9 | 14,5 | 15,8 | 13,5 | 14,1 | 3,6 | 3,2 |
| Compras netas de bienes y servicios | -1,0 | 18,7 | 10,1 | 14,6 | 10,5 | 14,3 | 1,5 |
| Consumo de capital fijo | 11,3 | 12,6 | 14,2 | 12,3 | 8,0 | 10,4 | 7,3 |
| Ahorro bruto | 18,0 | 84,4 | -32,2 | -53,2 | -11,2 | - | -0,4 |
| Ingresos de capital | 50,4 | 37,0 | 5,1 | 31,7 | 12,0 | 17,9 | 12,6 |
| Impuestos sobre el capital | 36,1 | 6,3 | 11,7 | -8,9 | 24,3 | 17,9 | 12,5 |
| Transferencias de capital recibidas | 63,8 | 60,9 | 1,8 | 54,6 | 7,9 | 17,9 | 12,6 |
| Inversión pública | 23,7 | 29,7 | 26,3 | 7,2 | -8,9 | 4,4 | -2,6 |
| Formación bruta de capital fijo | 24,2 | 33,8 | 23,2 | 8,7 | -9,1 | 4,5 | -2,6 |
| Adquisición neta de terrenos | 15,1 | -64,4 | - | -31,2 | -3,6 | 3,8 | -3,5 |
| Transferencias de capital entregadas | 10,0 | 25,4 | -15,5 | 10,7 | 4,2 | 25,0 | -10,2 |
| Capacidad (+) o necesidad (-) de financiación | 15,6 | -3,5 | 63,1 | 30,7 | -7,9 | 84,5 | -5,5 |
| PRO MEMORIA: | | | | | | | |
| Ingresos totales | 11,1 | 17,9 | 10,7 | 11,8 | 12,0 | 3,3 | 4,8 |
| Ingresos fiscales | 10,8 | 18,3 | 10,6 | 9,7 | 12,4 | 0,8 | 6,9 |
| Gasto total | 11,4 | 16,2 | 14,2 | 13,6 | 9,9 | 10,7 | 3,2 |
| Demanda final | 11,5 | 18,3 | 17,1 | 12,1 | 7,8 | 6,0 | 1,9 |
| Transferencias netas | 11,0 | 14,4 | 11,7 | 11,7 | 12,2 | 12,9 | 7,6 |
| Capacidad (+) o necesidad (-) de financiación del Estado | -6,5 | -18,5 | 49,5 | -13,0 | 6,2 | 177,5 | -11,5 |
| Crecimiento del PIB nominal | 11,2 | 12,2 | 11,3 | 9,5 | 7,5 | 3,2 | 6,2 |

Fuentes: Ministerio de Economía y Hacienda, y Banco de España.

DÉFICIT Y DÉFICIT PRIMARIO

Fuentes: Ministerio de Economía y Hacienda, y Banco de España.

1,1 puntos del PIB. Especialmente notable es el retroceso de los ingresos fiscales en 1993, por efecto de la recesión y de los cambios en la gestión de los tributos, que, aunque parcialmente compensado en 1994, situó su participación en el PIB durante este último año en 0,6 puntos por debajo de la de 1992.

Este rasgo distintivo de las finanzas públicas en España (la ampliación del desequilibrio presupuestario como resultado de un crecimiento de los gastos que no puede ser compensado por el avance simultáneo de los ingresos públicos) contrasta con la experiencia de los principales países de la UE, donde el repunte del déficit público tiene su origen en reformas impositivas que suponen un descenso de la presión fiscal. En España, si bien se produjeron ciertos retoques impositivos con coste recaudatorio —como el del IRPF que entró en vigor en 1992—, estos quedaron sobradamente compensados con otras medidas de incremento de los impuestos. En definitiva, es la dinámica alcista del gasto público, solo parcialmente asociada al impacto de la crisis económica, la que subyace en la ampliación del déficit presupuestario entre 1988 y 1994: mientras el crecimiento nominal medio del PIB fue del 8,7 % durante esos años, el del gasto público fue del 11,3 %.

**EVOLUCIÓN DE LA DEUDA PÚBLICA
NIVELES DE ADMINISTRACIÓN PÚBLICA**



Fuentes: Ministerio de Economía y Hacienda, y Banco de España.

Entre los principales determinantes del crecimiento del gasto público agregado, son las prestaciones sociales las que muestran un ritmo de avance mayor, especialmente desde el año 1990 y hasta el año 1993, período en el que su crecimiento nominal fue, en media, casi seis puntos porcentuales mayor que el del PIB a precios corrientes. La drástica desaceleración observada en los dos últimos años, cuando su crecimiento nominal pasó de casi un 14 % a un 4,3 %, no impidió el avance de su peso en relación con el PIB (0,6 puntos, hasta situarse en el 16,7 %: 2,9 puntos porcentuales más que en 1987), como resultado de la atonía de la actividad económica en 1993 (el PIB nominal crece solo un 3,2 %) y a pesar del recorte en tres décimas del PIB operado en 1994. En el cuadro I.3 se presenta una clasificación de las prestaciones sociales en diversas rúbricas. Como se observa, son las prestaciones económicas (frente a las sanitarias o en especie) las que tienen una mayor importancia. Dentro de estas prestaciones económicas, las pensiones contributivas representan casi un 53 % del total de prestaciones, mientras que las de desempleo suponen un 18,7 % del agregado (1,1 puntos porcentuales más que en 1988, como resultado de la recesión económica y del aumento de la tasa de cobertura, parcialmente corregido en 1994). Aunque secundarias en importancia, las de invalidez provisional (con un 1 %) y las pensiones no

DÉFICIT PÚBLICO Y CRECIMIENTO ECONÓMICO

Fuentes: Ministerio de Economía y Hacienda, y Banco de España.

contributivas (con un 1,3 %) están aumentando su peso relativo, mientras que las de incapacidad laboral transitoria invirtieron dicha tendencia, como consecuencia de los cambios introducidos en su regulación durante 1992 para atajar el desbordamiento presupuestario registrado en los años anteriores —provocado por el uso fraudulento de estas prestaciones—.

El crecimiento tendencial de las prestaciones plantea dudas sobre su financiación futura. Es razonable que, en años de bajo crecimiento, estas prestaciones aumenten su peso sobre el PIB, bien por el impacto del ciclo —sobre las prestaciones por desempleo y sobre otras prestaciones, vía aumento del fraude o vía aumento de jubilaciones anticipadas—, bien por la insensibilidad al ciclo de muchas prestaciones —que dependen de factores estructurales, como el envejecimiento de la población—. A efectos ilustrativos de los problemas de sostenibilidad futura de las prestaciones, en el cuadro I.4 se presenta el exceso de crecimiento nominal de las mismas con respecto al del PIB. En todos los años, salvo 1994, el aumento de las prestaciones es mayor que el del PIB a precios corrientes. El sesgo sistemático al alza es más evidente en los casos de las pensiones contributivas y de las prestaciones sanitarias. A estas, aunque con una importancia cuantitativa menor, se han unido las prestaciones no contributivas, las de incapacidad laboral transitoria y las de invalidez pro-

DÉFICIT Y DEUDA DE LAS ADMINISTRACIONES PÚBLICAS
Porcentajes del PIB

| | 1987 | 1988 | 1989 | 1990 | 1991 | 1992 | 1993 | 1994 |
|---|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|
| Déficit de las Administraciones Públicas | 3,1 | 3,3 | 2,8 | 4,1 | 4,9 | 4,2 | 7,5 | 6,7 |
| Estado + Organismos Autónomos | | | | | | | | |
| Administrativos | 3,5 | 2,9 | 2,2 | 2,9 | 2,5 | 2,3 | 6,0 | 5,1 |
| Seguridad Social | -0,3 | 0,0 | -0,2 | 0,2 | 0,8 | 0,7 | 0,1 | 0,5 |
| Comunidades Autónomas | -0,1 | 0,3 | 0,6 | 0,8 | 1,4 | 1,0 | 1,1 | 1,0 |
| Corporaciones Locales .. | 0,0 | 0,0 | 0,2 | 0,2 | 0,2 | 0,2 | 0,2 | 0,1 |
| Déficit primario | -0,3 | -0,1 | -0,7 | 0,4 | 1,0 | -0,0 | 2,2 | 1,4 |
| Deuda pública bruta | 45,5 | 41,7 | 43,2 | 45,1 | 45,8 | 48,4 | 60,4 | 63,0 |
| Del Estado | 41,5 | 37,4 | 36,8 | 38,7 | 38,4 | 40,3 | 51,1 | 52,8 |

Fuentes: Ministerio de Economía y Hacienda, y Banco de España.

visional, si bien el aumento tan acelerado de las prestaciones no contributivas se explica por su reciente instauración (en sustitución, además, de otras prestaciones, como las destinadas a la integración social de minusválidos). Es de destacar, en el año 1994, además del efecto ya mencionado sobre la incapacidad laboral transitoria, que las medidas adoptadas en 1992 y 1993 para contener el gasto en prestaciones por desempleo han permitido una reducción de dicha partida. En suma, del cuadro I.4 se desprende que el crecimiento tendencial de las prestaciones es muy superior al del PIB, y que incluso una recuperación rápida de la actividad económica, hasta tasas de crecimiento cercanas al potencial, no garantizaría el freno al avance del peso de las prestaciones sociales en porcentaje del PIB, lo que plantea dudas sobre la sostenibilidad futura de las mismas y sobre el esquema de financiación actual de dichas prestaciones.

El consumo público es, después de las prestaciones, el componente que más ha contribuido al aumento del peso del gasto público sobre el PIB. Entre 1987 y 1994, avanzó en 1,9 puntos porcentuales su participación en el PIB, como resultado de los fuertes crecimientos nominales registrados entre 1989 y 1992, producto, a su vez, del crecimiento de la remuneración de asalariados, tanto por la expansión del empleo público (que aumenta en media anual un 4,6 % entre 1989 y 1992) como por las subidas salariales (la remuneración por asalariado crece, en media anual, un 9,4 % en dicho período). Este crecimiento descendió drásticamente en 1993 y 1994, como consecuencia de las medidas de moderación salarial y de congelación de plantillas adoptadas en los Presupuestos Generales del Estado para esos años (la remuneración por

PRESTACIONES: COMPOSICIÓN
Porcentajes

| | 1988 | 1989 | 1990 | 1991 | 1992 | 1993 | 1994 |
|---|--------------|--------------|--------------|--------------|--------------|--------------|--------------|
| TOTAL | 100,0 | 100,0 | 100,0 | 100,0 | 100,0 | 100,0 | 100,0 |
| Prestaciones económicas | 91,7 | 91,0 | 90,7 | 90,5 | 90,4 | 91,0 | 90,9 |
| Administraciones Públicas, excluida la Seguridad Social. . | 10,4 | 10,3 | 10,1 | 10,1 | 10,5 | 9,6 | 9,4 |
| Seguridad Social | 81,4 | 80,8 | 80,6 | 80,4 | 79,9 | 81,4 | 81,4 |
| Sistema. | 59,3 | 59,2 | 58,8 | 57,3 | 57,4 | 58,2 | 60,5 |
| <i>Pensiones contributivas</i> | 53,1 | 53,0 | 52,4 | 50,6 | 49,5 | 50,6 | 52,9 |
| <i>Incapacidad laboral</i> | | | | | | | |
| <i>transitoria</i> | 4,7 | 5,0 | 5,3 | 5,5 | 5,3 | 4,6 | 4,3 |
| <i>Invalidez provisional</i> | 0,6 | 0,5 | 0,5 | 0,6 | 0,7 | 0,8 | 1,0 |
| <i>Pensiones no contributivas</i> .. | — | — | — | 0,1 | 0,6 | 1,0 | 1,3 |
| <i>Prestaciones familiares</i> | | | | | | | |
| <i>no contributivas</i> | — | — | — | 0,0 | 0,1 | 0,1 | 0,4 |
| <i>Prestaciones familiares</i> | | | | | | | |
| <i>contributivas</i> | 0,6 | 0,5 | 0,4 | 0,4 | 0,9 | 0,8 | 0,5 |
| INEM. | 19,5 | 19,4 | 19,7 | 21,0 | 20,9 | 22,0 | 19,8 |
| <i>Desempleo</i> | 17,6 | 17,5 | 17,9 | 19,3 | 19,8 | 20,5 | 18,7 |
| Otras Administraciones de la Seguridad Social. | 2,5 | 2,1 | 2,0 | 1,9 | 1,5 | 1,0 | 1,0 |
| Prestaciones transferidas a Comunidades Autónomas .. | 0,1 | 0,1 | 0,1 | 0,1 | 0,1 | 0,2 | 0,2 |
| Prestaciones en especie | 0,7 | 1,0 | 1,3 | 1,5 | 1,1 | 0,9 | 0,8 |
| Prestaciones sanitarias | 7,6 | 7,9 | 8,0 | 8,1 | 8,4 | 8,1 | 8,3 |
| Sistema (a). | 2,7 | 3,0 | 2,9 | 2,5 | 2,4 | 2,4 | 2,3 |
| Otras Administraciones de la Seguridad Social. | 1,8 | 1,6 | 1,7 | 1,6 | 1,8 | 1,6 | 1,4 |
| Prestaciones transferidas a Comunidades Autónomas. . | 3,1 | 3,4 | 3,5 | 3,9 | 4,2 | 4,1 | 4,6 |

Fuentes: Ministerio de Economía y Hacienda, y Banco de España.

(a) Medicamentos, en su mayoría.

asalariado se estima que creció, en media anual, un 3,3 %, y el empleo, un 0,1 %).

En cuanto a la inversión pública, su peso sobre el PIB aumentó 0,5 puntos porcentuales entre 1987 y 1994 —pasando del 3,4 % del PIB a un 3,9 % del PIB—, alcanzando un máximo del 5 % en 1990. Este notable aumento de la inversión pública permitió que, en el año 1989, se volviera a cumplir la llamada «regla de oro» de las finanzas públicas en su versión más estricta, según la cual el déficit presupuestario no debe sobrepasar la inversión *net*a de las Administraciones Públicas. Sin embargo, el que esta regla se cumpliera nuevamente (tras diez años de déficit

**PRESTACIONES: DIFERENCIAS EN LAS TASAS DE VARIACIÓN
CON RELACIÓN A LA DEL PIB**

| | 1988 | 1989 | 1990 | 1991 | 1992 | 1993 | 1994 |
|---|-------------|-------------|-------------|-------------|--------------|--------------|--------------|
| TOTAL | 0,3 | 0,8 | 3,5 | 6,3 | 6,6 | 5,6 | -2,3 |
| Prestaciones económicas | -1,1 | -0,1 | 3,1 | 5,9 | 6,6 | 6,4 | -2,4 |
| Administraciones Públicas, excluida la Seguridad Social. . | -5,0 | -0,5 | 1,7 | 6,3 | 11,4 | -3,8 | -4,4 |
| Seguridad Social | -0,6 | 0,0 | 3,3 | 5,9 | 6,0 | 7,7 | -2,2 |
| Sistema..... | 0,1 | 0,7 | 2,7 | 3,3 | 6,7 | 7,1 | 1,9 |
| <i>Pensiones contributivas</i> | 0,3 | 0,6 | 2,2 | 2,2 | 4,3 | 7,9 | 2,4 |
| <i>Incapacidad laboral transitoria..</i> | 3,4 | 8,7 | 9,4 | 11,0 | 3,3 | -8,7 | -10,9 |
| <i>Invalidez provisional</i> | -13,3 | -8,1 | 4,1 | 22,0 | 22,5 | 28,2 | 15,7 |
| <i>Pensiones no contributivas</i> . | — | — | — | — | 804,9 | 71,8 | 33,3 |
| <i>Prestaciones familiares</i> <i>no contributivas</i> | — | — | — | — | 589,4 | 21,2 | 295,2 |
| <i>Prestaciones familiares</i> <i>contributivas</i> | -14,4 | -13,6 | -14,6 | -8,3 | 148,0 | -0,8 | -44,0 |
| INEM..... | -0,5 | 0,2 | 5,0 | 14,1 | 6,0 | 11,7 | -12,6 |
| <i>Desempleo</i> | -3,0 | 0,5 | 5,9 | 15,4 | 9,5 | 9,3 | -11,1 |
| Otras Administraciones de la Seguridad Social..... | -19,0 | -17,5 | 1,5 | 0,6 | -18,3 | -27,7 | -11,9 |
| Prestaciones transferidas a Comunidades Autónomas. . | — | 7,8 | 20,6 | 13,7 | 13,9 | 18,6 | -3,9 |
| Prestaciones en especie | 43,5 | 54,1 | 34,5 | 23,1 | -19,3 | -19,3 | -10,5 |
| Prestaciones sanitarias | 16,9 | 6,5 | 4,2 | 7,2 | 11,9 | 1,5 | 0,4 |
| Sistema (a)..... | -51,5 | 13,6 | -0,1 | -9,8 | 3,6 | 7,5 | -7,5 |
| Otras Administraciones de la Seguridad Social..... | 11,1 | -9,1 | 6,5 | 5,8 | 20,1 | -8,8 | -12,3 |
| Prestaciones transferidas a Comunidades Autónomas. . | | 9,2 | 6,9 | 22,1 | 13,7 | 2,5 | 10,1 |
| PRO MEMORIA: | | | | | | | |
| Crecimiento del PIB nominal . . . | 11,2 | 12,2 | 11,3 | 9,5 | 7,5 | 3,2 | 6,2 |

Fuentes: Ministerio de Economía y Hacienda, y Banco de España.

(a) Medicamentos, en su mayoría.

excesivo) como consecuencia del aumento de la inversión por encima de lo que sería sostenible a medio plazo —en vez de ser resultado de la disminución del déficit—, y en una coyuntura de expansión muy rápida de la demanda agregada, tuvo un efecto desestabilizador importante: agravó los desequilibrios acumulados en la economía española y contribuyó así a frenar el ritmo de crecimiento económico.

Durante el período 1988-1994, la *ratio* de la carga de intereses sobre el PIB avanzó 1,9 puntos porcentuales —hasta situarse en un 5,3 % del PIB en 1994—, por los efectos del creciente saldo de deuda pública en

circulación, del aumento de la parte de dicho *stock* financiada a precios de mercado, y de la tendencia al alza del déficit primario, sobre todo desde 1990. El avance de esta rúbrica del gasto público ilustra claramente los efectos de realimentación del déficit provocados por su incremento en los últimos años, así como el descenso del margen de maniobra de la política fiscal que supone ese aumento de la carga de intereses. La moderación de este componente del gasto requiere, obviamente, un control del déficit primario, esto es, del resto de los componentes de las cuentas públicas.

Pasando ahora al examen detallado de los ingresos, su proporción con respecto al PIB se ha elevado durante el período 1988-1994 en 3,8 puntos porcentuales, de los que 2,7 corresponden al aumento de los ingresos tributarios, y el resto, a transferencias del exterior (procedentes de la UE) y a ingresos atípicos —como los derivados de los extraordinarios beneficios del Banco de España en 1992 y 1993, o los de privatizaciones de empresas públicas—. Es de destacar la ligera tendencia descendente de los impuestos sobre la producción e importación, cuya *ratio* sobre el PIB retrocedió 0,2 puntos porcentuales entre 1987 y 1994. Aunque este hecho se explica por el progresivo desarme arancelario —iniciado con la adhesión a la UE en 1986— y por la creciente participación de la UE en la recaudación obtenida por estos tributos en España, lo cierto es que ese descenso resulta llamativo, máxime si se tienen en cuenta los incrementos impositivos que se han producido en los últimos años, tanto en el IVA como en los impuestos especiales. Asimismo, hay que considerar las deficiencias de gestión y el fraude existente en estos impuestos a la hora de explicar ese descenso.

Los impuestos sobre la renta y el patrimonio presentan una evolución opuesta, aumentando su participación sobre el PIB en 1,1 puntos entre 1987 y 1994 (2,1 puntos hasta 1992), como resultado, sobre todo, de la evolución del IRPF, cuya recaudación no se ha visto muy afectada por la reforma que entró en vigor en 1992. Por lo que respecta al impuesto de sociedades, tras alcanzar su recaudación un máximo del 3,2 % del PIB en 1990 —resultado diferido de los beneficios empresariales que se obtuvieron en los años anteriores—, descendió hasta el 1,9 % en 1994, debido principalmente al impacto de la recesión sobre la base del impuesto. Hay que señalar que el fuerte incremento en 1989 (del 29,4 %) en estos impuestos queda explicado por medidas discrecionales, como el traslado de devoluciones del IRPF al año 1990 —por un volumen de 323 mm—, el aumento del porcentaje de los ingresos a cuenta en el impuesto de sociedades o la elevación de las retenciones sobre rentas de capital —de un 20 % a un 25 %—.

Por lo que respecta a las cotizaciones sociales, estas aumentan su peso en el PIB en 1,6 puntos porcentuales, quedando situado en el

14,4 % del PIB en 1994. Esa fortaleza de la recaudación por cotizaciones sociales —su crecimiento nominal medio entre 1988 y 1994 ha sido de un 10,6 %, frente a un 8,7 % de crecimiento medio del PIB nominal— se explica, en parte, por las medidas de incremento de tipos y de ampliación de las bases tomadas en los últimos tres años —entre 1992 y 1994, el crecimiento medio de las cotizaciones fue del 8,7 %, frente al 5,6 % de crecimiento medio del PIB—. Sin embargo, el impacto negativo que sobre el empleo acabarían teniendo los continuos incrementos impositivos necesarios para mantener el avance de las cotizaciones sociales ha impulsado, en 1995, una rebaja de los tipos de cotización que podría suponer un freno en la tendencia ascendente de estos ingresos durante los últimos años.

Una parte del dinamismo mostrado por el total de los ingresos se debe a la evolución de la rúbrica de «otros ingresos y transferencias», que, desde 1987 hasta 1994, avanzó 0,7 puntos porcentuales del PIB, alcanzando los 4,6 puntos porcentuales en 1994. Este crecimiento se debe a los ingresos de dividendos por plusvalías derivadas de las privatizaciones de algunas empresas públicas —en concreto, las pertenecientes al INH— y por los beneficios extraordinariamente elevados del Banco de España en 1992 y 1993. En la medida en que los factores que explican ese incremento son no recurrentes o coyunturales, se puede afirmar que ese avance de 0,7 puntos porcentuales del PIB no fue permanente, sino transitorio, lo que incidirá sobre la sostenibilidad futura de la actual *ratio* ingresos/PIB. Los riesgos, pues, de un mayor desbordamiento del desequilibrio público, una vez que esos factores de mejora transitoria desaparezcan o se debiliten —como ya ha empezado a ocurrir en 1994 y 1995—, son, por tanto, elevados, y obligan a intensificar los esfuerzos de reducción del déficit vía contención del gasto.

En cuanto a los ingresos de capital, su elevación en 0,6 puntos porcentuales del PIB desde 1987 a 1994 es atribuible por entero al incremento de las transferencias recibidas de la UE. De nuevo, pues, se trata de un factor incierto y poco controlable, sobre todo por lo que se refiere a los fondos de cohesión, cuya recepción puede estar condicionada, en principio, al cumplimiento de los objetivos establecidos en los programas de convergencia.

Cuando se analiza la aportación de los distintos agentes al crecimiento del déficit público —que aumentó 3,6 puntos porcentuales del PIB entre 1987 y 1994, como se recoge en el cuadro I.2—, se observa que es el Estado, con una aportación de 1,6 puntos del PIB, el agente que practicó, en principio, una política más expansiva. Las Administraciones Públicas Territoriales, con 1,2 puntos del PIB, y la Seguridad Social, con 0,8 puntos del PIB, aportan, no obstante, más del 50 % del incremento del desequilibrio presupuestario. En cualquier caso, ese comportamiento

DETALLE DE LA RECAUDACIÓN
Porcentajes del PIB

| | 1987 | 1988 | 1989 | 1990 | 1991 | 1992 | 1993 | 1994 |
|---|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|
| TOTAL (EXCEPTO COTIZACIONES SOCIALES) | 20,9 | 21,1 | 22,6 | 22,2 | 22,1 | 22,8 | 21,8 | 21,9 |
| Impuestos sobre renta y patrimonio | 10,3 | 10,4 | 12,1 | 12,0 | 12,0 | 12,4 | 11,9 | 11,4 |
| IRPF | 7,0 | 7,2 | 8,0 | 7,7 | 8,2 | 8,9 | 8,6 | 8,4 |
| Retenciones sobre el trabajo personal | 4,6 | 4,6 | 4,9 | 5,5 | 6,0 | 6,1 | 6,3 | 6,3 |
| Retenciones sobre el capital | 0,8 | 1,0 | 1,2 | 1,5 | 1,5 | 1,5 | 1,6 | 1,5 |
| Cuota diferencial y resto | 1,6 | 1,6 | 1,9 | 0,7 | 0,7 | 1,3 | 0,7 | 0,7 |
| Impuesto sobre el patrimonio | 0,1 | 0,1 | 0,1 | 0,2 | 0,1 | 0,1 | 0,2 | 0,2 |
| Impuesto de sociedades | 2,3 | 2,2 | 3,1 | 3,2 | 2,7 | 2,4 | 2,1 | 1,9 |
| Retenciones sobre el capital | 0,7 | 0,4 | 0,5 | 0,7 | 0,7 | 0,7 | 0,7 | 0,6 |
| Cuota diferencial y resto | 1,6 | 1,8 | 2,6 | 2,5 | 2,0 | 1,8 | 1,5 | 1,3 |
| Otros | 0,8 | 0,9 | 0,9 | 1,0 | 1,0 | 1,0 | 1,0 | 1,0 |
| Impuestos sobre el capital | 0,2 | 0,2 | 0,2 | 0,2 | 0,2 | 0,2 | 0,3 | 0,3 |
| Impuesto sobre sucesiones | 0,2 | 0,2 | 0,2 | 0,2 | 0,1 | 0,2 | 0,2 | 0,2 |
| Contribuciones especiales | 0,0 | 0,1 | 0,1 | 0,1 | 0,0 | 0,1 | 0,1 | 0,1 |
| Impuestos sobre producción e importación | 10,4 | 10,4 | 10,3 | 9,9 | 9,8 | 10,2 | 9,6 | 10,2 |
| Impuesto sobre el valor añadido | 5,1 | 5,1 | 5,4 | 5,0 | 4,9 | 5,3 | 4,6 | 5,0 |
| Impuestos ligados a producción | 4,4 | 4,4 | 4,2 | 4,4 | 4,5 | 4,6 | 4,8 | 5,1 |
| Impuestos ligados a importación | 1,0 | 0,9 | 0,7 | 0,6 | 0,5 | 0,3 | 0,1 | 0,1 |

Fuentes: Ministerio de Economía y Hacienda, y Banco de España.

DETALLE DE LA RECAUDACIÓN (continuación)
Tasas de variación

| | 1988 | 1989 | 1990 | 1991 | 1992 | 1993 | 1994 |
|---|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|
| TOTAL (EXCEPTO COTIZACIONES SOCIALES) | 12,0 | 20,5 | 9,0 | 9,0 | 11,3 | -1,7 | 6,8 |
| Impuestos sobre renta y patrimonio | 13,3 | 29,4 | 10,8 | 9,7 | 10,9 | -1,0 | 2,0 |
| IRPF | 13,9 | 24,5 | 6,8 | 17,4 | 16,0 | 0,2 | 4,2 |
| <i>Retenciones sobre el trabajo personal</i> | 11,7 | 19,6 | 23,7 | 20,2 | 9,4 | 6,6 | 6,1 |
| <i>Retenciones sobre el capital</i> | 33,8 | 27,9 | 45,8 | 11,5 | 6,4 | 6,1 | 0,3 |
| <i>Cuota diferencial y resto</i> | 9,9 | 36,4 | -59,5 | 8,5 | 94,5 | -38,5 | -3,1 |
| Impuesto sobre el patrimonio | 28,5 | -37,0 | 169,4 | -20,1 | 12,9 | 6,4 | 8,3 |
| Impuesto de sociedades | 6,5 | 55,1 | 15,1 | -5,4 | -4,6 | -8,9 | -8,0 |
| <i>Retenciones sobre el capital</i> | -34,7 | 23,1 | 56,5 | 14,1 | 2,2 | 5,7 | -4,8 |
| <i>Cuota diferencial y resto</i> | 25,8 | 62,9 | 7,5 | -10,7 | -6,9 | -14,4 | -3,4 |
| Otros | 24,3 | 16,4 | 17,2 | 4,8 | 11,2 | 7,2 | 3,1 |
| Impuestos sobre el capital | 36,1 | 6,3 | 11,7 | -8,9 | 24,3 | 17,9 | 12,5 |
| Impuesto sobre sucesiones | 39,0 | 1,4 | 8,5 | -4,8 | 26,6 | 23,0 | 12,2 |
| Contribuciones especiales | 27,2 | 23,4 | 20,6 | -19,3 | 17,3 | 1,6 | 13,8 |
| Impuestos sobre producción e importación | 10,3 | 11,9 | 6,8 | 8,5 | 11,4 | -3,0 | 12,5 |
| Impuesto sobre el valor añadido | 11,0 | 19,3 | 1,9 | 8,2 | 16,9 | -10,1 | 14,3 |
| Impuestos ligados a producción | 10,8 | 7,4 | 16,7 | 12,1 | 9,6 | 9,1 | 11,5 |
| Impuestos ligados a importación | 4,4 | -7,6 | -12,8 | -15,8 | -28,8 | -61,3 | -17,0 |
| PRO MEMORIA: | | | | | | | |
| Crecimiento del PIB nominal | 11,2 | 12,2 | 11,3 | 9,5 | 7,5 | 3,2 | 6,2 |

Fuentes: Ministerio de Economía y Hacienda, y Banco de España.

**TRANSFERENCIAS CORRIENTES Y DE CAPITAL ENTREGADAS
POR EL ESTADO A OTRAS ADMINISTRACIONES PÚBLICAS
Porcentajes del PIB**

| | 1988 | 1989 | 1990 | 1991 | 1992 | 1993 | 1994 |
|-------------------------------|------------|------------|------------|------------|-------------|-------------|-------------|
| Corrientes | 8,8 | 9,1 | 8,9 | 9,1 | 10,1 | 11,3 | 11,1 |
| Organismos Autónomos | | | | | | | |
| Administrativos | 0,4 | 0,4 | 0,4 | 0,5 | 0,6 | 0,7 | 0,6 |
| Seguridad Social | 4,5 | 4,6 | 4,4 | 4,5 | 4,9 | 5,9 | 5,8 |
| INEM | 1,1 | 1,1 | 1,0 | 0,9 | 1,2 | 1,6 | 1,4 |
| Comunidades Autónomas | 2,5 | 2,6 | 2,6 | 2,6 | 3,0 | 3,1 | 3,1 |
| Participación en los ingresos | | | | | | | |
| del Estado | 1,9 | 2,0 | 2,0 | 1,7 | 2,4 | 2,9 | 2,9 |
| Corporaciones Locales | 1,4 | 1,5 | 1,5 | 1,6 | 1,7 | 1,6 | 1,6 |
| Participación en los ingresos | | | | | | | |
| del Estado | 1,3 | 1,4 | 1,4 | 1,5 | 1,6 | 1,5 | 1,6 |
| De capital | 1,0 | 1,2 | 1,4 | 1,1 | 1,3 | 1,6 | 0,6 |
| Organismos Autónomos | | | | | | | |
| Administrativos | 0,3 | 0,4 | 0,5 | 0,3 | 0,3 | 0,4 | 0,2 |
| Seguridad Social | 0,0 | 0,0 | 0,1 | 0,1 | 0,4 | 0,8 | 0,1 |
| INEM | — | — | 0,0 | 0,0 | 0,3 | 0,8 | 0,0 |
| Comunidades Autónomas | 0,5 | 0,7 | 0,7 | 0,6 | 0,5 | 0,4 | 0,3 |
| Corporaciones Locales | 0,1 | 0,1 | 0,1 | 0,1 | 0,1 | 0,1 | 0,0 |

Fuentes: Ministerio de Economía y Hacienda, y Banco de España.

aparentemente más expansivo del Estado y de sus organismos refleja los problemas de excesivo crecimiento del gasto y de ausencia de disciplina presupuestaria en el conjunto de las Administraciones Públicas, y que se manifiestan con mayor intensidad en el Estado, al depender los otros agentes de las transferencias provenientes de aquel. Como se observa en el cuadro I.6, las transferencias corrientes y de capital entregadas por el Estado a otras Administraciones Públicas representan en 1994, respectivamente, 11,1 y 0,6 puntos del PIB, habiéndose incrementado las primeras, desde 1988, en 2,3 puntos del PIB, mientras que las transferencias de capital han retrocedido 0,4 puntos del PIB, desde dicho año, concentrándose ese retroceso en 1994, cuando su participación en el PIB cayó en un punto. De ese incremento de las transferencias totales en 1,9 puntos del PIB, un 74 % corresponde a la Seguridad Social y un 21 % a las Comunidades Autónomas. Si las aportaciones de los distintos agentes a la evolución del déficit público se ponderan teniendo en cuenta el juego de las transferencias que reciben del Estado, se confirma que el problema del desequilibrio presupuestario es un problema de las Administraciones Públicas en su conjunto, entre las que destacaría la Seguridad Social como el subsector con mayores dificultades —lo cual es coin-

**CONSUMO PÚBLICO
NIVELES DE ADMINISTRACIÓN PÚBLICA**



Fuentes: Ministerio de Economía y Hacienda, y Banco de España.

cidente con el hecho de que son las prestaciones sociales el componente del gasto que muestra un mayor aumento relativo en los últimos años—.

Por otra parte, no es casual que el mayor incremento en el déficit del Estado coincida con el período de recesión económica. En efecto: si la evolución del déficit del Estado es reflejo de los problemas del conjunto de las Administraciones Públicas, esta afirmación es más cierta en los años de recesión económica, tanto por la insensibilidad cíclica de los ingresos y gastos de las Comunidades Autónomas —las transferencias del Estado a las Comunidades Autónomas se ven poco afectadas por el ciclo— como por las mayores transferencias que el Estado realiza a la Seguridad Social para que esta pueda cubrir el desfase entre las prestaciones, que aumentan —las de desempleo, en concreto—, y las cotizaciones, que se desaceleran como resultado de la evolución del empleo. Así, hasta 1992, el aumento del déficit público en 1,1 puntos del PIB desde 1987 se explicaba en su totalidad por la aportación de la Seguridad Social (un punto del PIB) y de las Administraciones Territoriales (1,3 puntos del PIB), mientras que el déficit del Estado se redujo en 1,2 puntos del PIB durante dicho período.

**INVERSIÓN PÚBLICA
NIVELES DE ADMINISTRACIÓN PÚBLICA**



Fuentes: Ministerio de Economía y Hacienda, y Banco de España.

Esta conclusión se ve reforzada, además, cuando se observa el crecimiento nominal de la demanda final —del consumo público y de la inversión pública— en los distintos agentes de las Administraciones Públicas (gráficos I.5 y I.6 y cuadro I.7). En principio, no parece que hayan existido grandes variaciones en los pesos relativos de los distintos agentes de las Administraciones Públicas. Así, en el consumo público se observa una ligera elevación del peso relativo de las Administraciones Territoriales, que podría explicarse por los avances registrados en el proceso de transferencia de competencias a las Comunidades Autónomas. Ese avance contrasta con el retroceso del papel inversor de las Territoriales, que en su totalidad obedece a un menor esfuerzo inversor de las Corporaciones Locales. Dentro de las Administraciones Centrales, llama la atención el fuerte crecimiento del consumo público de la Seguridad Social, cuyo peso sobre el total aumenta más de cinco puntos porcentuales, hecho que explica un 60 % del avance de la *ratio* de consumo público/PIB.

En el cuadro I.8, que presenta los crecimientos nominales del consumo y de la inversión públicos, se observa que esa relativa estabilidad de su participación esconde evoluciones dispares. En concreto, y por lo que

CONSUMO PÚBLICO E INVERSIÓN PÚBLICA
DISTRIBUCIÓN POR AGENTES
Porcentajes del PIB

| | 1987 | 1988 | 1989 | 1990 | 1991 | 1992 | 1993 | 1994 |
|-------------------------------------|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|
| Consumo público | 15,1 | 14,8 | 15,2 | 15,6 | 16,2 | 17,0 | 17,5 | 17,0 |
| Participaciones porcentuales | | | | | | | | |
| Administraciones | | | | | | | | |
| Centrales..... | 66,9 | 66,1 | 66,0 | 64,0 | 63,2 | 63,8 | 63,8 | 63,1 |
| <i>Estado+Organismos</i> | | | | | | | | |
| <i>Autónomos</i> | | | | | | | | |
| <i>Administrativos</i> | 45,6 | 43,2 | 41,6 | 39,6 | 38,2 | 36,7 | 37,4 | 36,4 |
| <i>Seguridad Social</i> | 21,2 | 22,9 | 24,3 | 24,4 | 25,0 | 27,1 | 26,5 | 26,7 |
| Administraciones | | | | | | | | |
| Territoriales..... | 33,1 | 33,9 | 34,0 | 36,0 | 36,8 | 36,2 | 36,2 | 36,9 |
| <i>Comunidades</i> | | | | | | | | |
| <i>Autónomas</i> | 16,5 | 16,8 | 17,2 | 18,1 | 18,4 | 18,5 | 18,4 | 18,7 |
| <i>Corporaciones</i> | | | | | | | | |
| <i>Locales</i> | 16,7 | 17,2 | 16,9 | 17,9 | 18,4 | 17,7 | 17,8 | 18,2 |
| Inversión pública | 3,4 | 3,8 | 4,4 | 5,0 | 4,9 | 4,2 | 4,2 | 3,9 |
| Participaciones porcentuales | | | | | | | | |
| Administraciones | | | | | | | | |
| Centrales..... | 37,8 | 37,8 | 38,2 | 39,5 | 39,1 | 35,9 | 40,4 | 38,6 |
| <i>Estado+Organismos</i> | | | | | | | | |
| <i>Autónomos</i> | | | | | | | | |
| <i>Administrativos</i> | 32,3 | 32,7 | 32,0 | 33,6 | 33,0 | 30,1 | 34,5 | 33,1 |
| <i>Seguridad Social</i> | 5,5 | 5,1 | 6,2 | 6,0 | 6,0 | 5,8 | 5,9 | 5,5 |
| Administraciones | | | | | | | | |
| Territoriales..... | 62,2 | 62,2 | 61,8 | 60,5 | 60,9 | 64,1 | 59,6 | 61,4 |
| <i>Comunidades</i> | | | | | | | | |
| <i>Autónomas</i> | 31,7 | 31,1 | 31,0 | 30,8 | 35,1 | 36,3 | 34,6 | 34,9 |
| <i>Corporaciones</i> | | | | | | | | |
| <i>Locales</i> | 30,6 | 31,1 | 30,8 | 29,6 | 25,8 | 27,9 | 25,1 | 26,4 |

Fuentes: Ministerio de Economía y Hacienda, y Banco de España.

respecta al consumo público, son la Seguridad Social y las Administraciones Territoriales las que, con la excepción del año 1993, muestran una mayor expansión, observándose todos los años, salvo 1994, un crecimiento muy elevado del consumo público de dichas administraciones, superior al crecimiento del PIB nominal. Por lo que se refiere a la inversión pública, el Estado y las Administraciones Territoriales (la Seguridad Social tiene un peso inversor residual) muestran un comportamiento similar, con un período de fuerte expansión, entre 1988 y 1990, y otro de contracción, entre 1991 y 1994. En el año 1993, siguen, no obstante, cur-

CONSUMO PÚBLICO E INVERSIÓN PÚBLICA
Tasas de variación por agentes

| | 1988 | 1989 | 1990 | 1991 | 1992 | 1993 | 1994 |
|-------------------------------------|-----------------|-----------------|-----------------|----------------|-----------------|----------------|-----------------|
| Consumo público | 8,7 | 15,3 | 14,4 | 13,7 | 12,9 | 6,4 | 3,0 |
| Administraciones Centrales | 7,4 | 15,1 | 11,0 | 12,1 | 14,0 | 6,4 | 1,9 |
| <i>Estado+Organismos</i> | | | | | | | |
| <i>Autónomos Administrativos</i> .. | 2,9 | 11,1 | 8,9 | 9,5 | 8,5 | 8,3 | 0,3 |
| <i>Seguridad Social</i> | 17,0 | 22,7 | 14,7 | 16,3 | 22,5 | 3,9 | 4,1 |
| Administraciones Territoriales .. | 11,3 | 15,7 | 20,9 | 16,4 | 10,9 | 6,4 | 5,0 |
| <i>Comunidades Autónomas</i> | 10,6 | 18,1 | 20,3 | 16,1 | 13,0 | 6,0 | 4,7 |
| <i>Corporaciones Locales</i> | 12,0 | 13,2 | 21,4 | 16,8 | 8,8 | 6,7 | 5,4 |
| Inversión pública | 23,7 | 29,7 | 26,3 | 7,2 | -8,9 | 4,4 | -2,6 |
| Administraciones Centrales | 23,8 | 31,0 | 30,7 | 5,9 | -16,3 | 17,5 | -6,9 |
| <i>Estado+Organismos</i> | | | | | | | |
| <i>Autónomos Administrativos</i> .. | 25,3 | 27,2 | 32,3 | 5,5 | -17,0 | 19,7 | -6,5 |
| <i>Seguridad Social</i> | 15,1 | 55,4 | 22,5 | 8,3 | -12,7 | 6,3 | -9,0 |
| Administraciones Territoriales .. | 23,7 | 28,8 | 23,6 | 8,1 | -4,2 | -2,9 | 0,2 |
| <i>Comunidades Autónomas</i> | 21,7 | 29,0 | 25,7 | 22,1 | -5,9 | -0,4 | -1,6 |
| <i>Corporaciones Locales</i> | 25,7 | 28,7 | 21,4 | -6,5 | -1,8 | -6,1 | 2,8 |
| PRO MEMORIA: | | | | | | | |
| Crecimiento del PIB nominal ... | 11,2 | 12,2 | 11,3 | 9,5 | 7,5 | 3,2 | 6,2 |

Fuentes: Ministerio de Economía y Hacienda, y Banco de España.

sos dispares: mientras que las Comunidades Autónomas muestran una cierta moderación, en el Estado se produce un repunte del esfuerzo inversor, con un crecimiento nominal de casi el 20 %. En definitiva, tanto el papel del Estado, como redistribuidor de fondos o transferencias, como la expansión del consumo público en las administraciones no estatales confirman que el fuerte deterioro del déficit del Estado no es sino el reflejo de los problemas existentes en el conjunto de las Administraciones Públicas.

Cabe concluir, por tanto, que en el período comprendido entre 1988 y 1994 se ha registrado un intenso deterioro del desequilibrio presupuestario, siendo especialmente notable el observado en 1993 e iniciándose una modesta corrección en 1994. Aunque parte de dicho deterioro queda explicado por el impacto de la crisis sobre la evolución de ingresos y gastos de las Administraciones Públicas, es indudable que refleja también un aumento permanente del gasto público, sustentado por la ampliación de derechos subjetivos en el ámbito del estado de bienestar. Esta evolución contrasta con la del resto de la UE, donde es fundamentalmente la caída de los ingresos —provocada por diversas reformas fiscales— la que explica la tendencia a la ampliación del desequilibrio presupuestario en

los últimos años. En España, de hecho, aumentan los ingresos públicos, si bien en cuantía insuficiente para evitar la ampliación del déficit público.

Por otra parte, y dejando al margen el impacto de la crisis, en la evolución de gastos e ingresos públicos destaca un hecho relevante, que puede afectar a las posibilidades de corregir, e incluso contener, el déficit presupuestario en los próximos años. Se trata de que, mientras el aumento del gasto público tiene un carácter permanente —ya que se explica en gran medida por la ampliación de derechos subjetivos—, el registrado en los ingresos es de naturaleza transitoria e incierta, ya que más de un 30 % de ese incremento de los ingresos no se debió a aumentos impositivos, sino a circunstancias extraordinarias —como los ingresos por dividendos derivados de ciertas privatizaciones de empresas públicas o los procedentes de los beneficios anormalmente elevados del Banco de España en 1992 y 1993— o no controlables —como los incrementos de las transferencias recibidas de la UE, que en parte se pueden asociar al cumplimiento de los objetivos de los programas de convergencia nacionales—. Así, en 1994, la recuperación de ingresos impositivos no impidió una caída de los ingresos totales, en porcentaje del PIB, debido, fundamentalmente, a la disminución de recursos procedentes de los beneficios del Banco de España. Esta especial combinación —aumentos permanentes de gasto e incrementos (en parte) transitorios de los ingresos— aconseja ser extremadamente estrictos en el control del gasto público, si se quieren evitar nuevas ampliaciones del déficit en los próximos años (2).

(2) En este sentido, resulta significativa la evolución del déficit de caja del Estado en 1994. Ha tenido lugar una ligera desviación presupuestaria, que, a diferencia de años anteriores, se ha producido por el lado de los ingresos, al no cumplirse las previsiones de ingresos por privatizaciones y retrasarse una buena parte de las transferencias de capital procedentes de los fondos de la UE. El recorte de gastos respecto a lo presupuestado no ha podido compensar dichas desviaciones de los ingresos.

II

LA ORIENTACIÓN DE LA POLÍTICA FISCAL

En el capítulo anterior se ha analizado la evolución de las distintas rúbricas de ingresos y gastos públicos. En el presente capítulo se analiza cuál es la orientación de la política fiscal; en concreto, se trata de valorar si la política ha tenido, a nivel macroeconómico, un efecto estabilizador. Esta no es una cuestión obvia, ya que la política fiscal no solo afecta a la actividad, sino que también se ve afectada por esta de una forma automática, tanto a través de los gastos como de los ingresos.

En cuanto a los gastos, aunque los únicos que deberían registrar una sensibilidad cíclica acusada son las prestaciones por desempleo, lo cierto es que otros componentes del gasto pueden, *de facto*, mostrar una cierta sensibilidad cíclica. Así, aunque el gasto en pensiones no tiene por qué depender de la posición cíclica de la economía, lo cierto es que las recesiones económicas, con el proceso de destrucción de empleo que conllevan, incentivan la jubilación anticipada, tanto por las crecientes dificultades para encontrar empleo como por la puesta en marcha, en las empresas, de procesos de reconversión, en los que las bajas incentivadas con indemnización y jubilación anticipada son la solución más frecuente. De la misma forma, prestaciones como la incapacidad laboral transitoria (ILT) o la de invalidez provisional —que solo deberían depender de la morbilidad de la mano de obra— muestran un cierto patrón pro-cíclico, al ser utilizadas por algunas empresas como vía de ajuste temporal de plantillas y, por tanto, como recurso para hacer frente al impacto de la recesión sobre los beneficios empresariales. Incluso los intereses de la deuda pueden verse afectados en alguna medida, aunque con un sentido diferente y dependiendo de otras muchas circunstancias, por la evolución cíclica de la economía, en la medida en que las recesiones se asocian a tipos de interés nominales y reales más bajos, y las expansiones, a tipos más elevados.

Por el lado de los ingresos, el problema reside en que no todos los impuestos muestran igual sensibilidad cíclica: mientras que el impuesto

de sociedades o el IRPF presentan una sensibilidad cíclica grande —que se manifiesta en unas elasticidades de su recaudación, en relación con el PIB nominal, superiores a la unidad—, los impuestos sobre el consumo, como el IVA o los impuestos especiales, suelen mostrarse como neutrales al ciclo, salvo por los efectos del cambio de composición de la demanda agregada y la incidencia de la fase cíclica de la economía sobre el fraude en estos impuestos, de manera que la elasticidad de su recaudación en relación con el PIB nominal es, aproximadamente, la unidad. Es más: esas elasticidades de los impuestos al ciclo también varían en el tiempo, ya sea por cambios normativos, ya por cambios en la implementación efectiva de los impuestos —como el mayor grado de cumplimiento fiscal o las mejoras en la administración del impuesto—.

Un problema adicional a la hora de analizar el componente discrecional de la política fiscal —de la variación de ingresos y gastos— se desprende de las dificultades existentes para imputar temporalmente el impacto económico de medidas legislativas concretas, tanto por el problema del retardo temporal de sus efectos como por las reacciones de anticipación de los cambios normativos, que operan a través de las expectativas de los agentes económicos. Así, la ampliación de los derechos subjetivos asociados a las prestaciones por desempleo, medida legislativa tomada en 1989, no tuvo un impacto discrecional relevante hasta que la desaceleración de la actividad no se manifestó con toda crudeza. La política fiscal fue discrecionalmente expansiva en 1989, aunque el impacto sobre el gasto público, que será el recogido en los indicadores sintéticos de la política fiscal, no aparezca hasta años más tarde. En sentido opuesto, la anunciada modificación de la compatibilidad de las indemnizaciones por despido y las prestaciones por desempleo, que se propuso al Parlamento en el otoño de 1993 para que entrara en vigor a primeros de 1994, y que luego se retiró, tuvo efectos indudables sobre el aumento de los despidos pactados en esas fechas.

En resumen: en un análisis simplificado y sintético, existen problemas para definir con exactitud qué es un cambio discrecional o automático de la política fiscal. Los problemas de imputación temporal y de valoración del componente cíclico —algo difícil de estimar, si, por ejemplo, las medidas discrecionales cambian también la sensibilidad cíclica de ingresos y gastos— dificultan contestar con precisión a la cuestión de cuál es en cada momento la orientación de la política fiscal. En este trabajo, se utilizan dos vías de valoración, que parecen, más que alternativas, complementarias. Por una parte, en este capítulo se analizan indicadores sintéticos de orientación de la política fiscal —en concreto, el indicador de impulso fiscal propuesto por el FMI— para valorar si la política fiscal ha tenido un comportamiento estabilizador. Por otra parte, en el apéndice 1 se examinan detalladamente las principales medidas de carácter

discrecional tomadas en los últimos años, realizando, a su vez, una valoración más concreta de los componentes discrecionales implícitos en las distintas rúbricas de ingresos y gastos.

II.1. El impulso fiscal en España: 1988-1994

Cuando se desea conocer y medir, hasta donde es posible, el impulso contractivo o expansivo de la política fiscal, un primer problema es el de la endogenidad de esta política con respecto al ciclo económico. Esta endogenidad invalida el uso del saldo presupuestario corriente como un indicador fiable de la acción discrecional del gobierno, ya que ese saldo se ve afectado por la evolución de la actividad económica, que, por norma general, no coincidirá con la inicialmente prevista. Esa dependencia es fruto de la elasticidad mayor que la unidad de algunos componentes de los ingresos —la imposición directa— y de los gastos —los de desempleo, fundamentalmente—, que conforman el conocido mecanismo de los estabilizadores automáticos.

En este capítulo se utiliza un indicador de política fiscal que, al corregir las variables de ingresos y gastos públicos por el efecto del ciclo económico, permite conocer la orientación de esta política, y, por tanto, la reacción de las autoridades económicas ante cambios en el entorno económico, así como la previsible evolución de la política fiscal en el futuro, a la vista de su orientación presente. El indicador utilizado es el de impulso fiscal, según metodología desarrollada por el FMI (1). Un impulso fiscal positivo implica una acción discrecionalmente contractiva de la política fiscal, y viceversa.

En el cuadro II.1 se muestra el cómputo de este indicador para el conjunto de las Administraciones Públicas entre 1988 y 1994. Una primera conclusión que se desprende de dicho cuadro es la orientación expansiva de la política fiscal en el período considerado, con las excepciones de los años 1992 y 1994, en los que la política fiscal fue contractiva. El carácter ligeramente contractivo de la política fiscal en el año 1989 se debe, exclusivamente, al trasvase de más de 300 mm —equiparables a 0,7 puntos porcentuales del PIB— de devoluciones del IRPF al año 1990. Una corrección de este efecto nos daría un impulso expansivo de la política fiscal en 1989, así como una atenuación de la expansión fiscal en 1990.

Con respecto al esfuerzo de contención del déficit público realizado en 1992, este fue mayor que el que se deriva de la modesta reducción

(1) Para una descripción más detallada de este y otros indicadores, véase A. L. Gómez Jiménez (1993).

INDICADOR DE IMPULSO FISCAL (F.M.I.). ADMINISTRACIONES PÚBLICAS
Porcentajes del PIB

| | 1988 | 1989 | 1990 | 1991 | 1992 | 1993 | 1994 |
|-----------------------------------|------|------|------|------|------|------|------|
| Déficit (a) | -3,3 | -2,8 | -4,1 | -4,9 | -4,2 | -7,5 | -6,7 |
| Variación déficit | -0,1 | 0,5 | -1,3 | -0,8 | 0,7 | -3,3 | 0,8 |
| Impulso fiscal (b) | -0,4 | 0,2 | -1,5 | -0,7 | 1,1 | -2,3 | 0,7 |
| Impulso fiscal ingresos (b) | -0,0 | 1,9 | -0,2 | 0,8 | 1,7 | 0,0 | -0,6 |
| Impulso fiscal gastos (c) | 0,4 | 1,8 | 1,3 | 1,6 | 0,6 | 2,3 | -1,2 |
| Efecto coyuntural | 0,3 | 0,3 | 0,2 | -0,1 | -0,4 | -1,1 | 0,2 |
| Déficit primario (d) | 0,1 | 0,7 | -0,4 | -1,0 | 0,0 | -2,2 | -1,4 |
| Variación déficit primario | -0,2 | 0,6 | -1,0 | -0,6 | 1,0 | -2,3 | 0,9 |
| Impulso fiscal primario (b) | -0,5 | 0,3 | -1,2 | -0,5 | 1,3 | -1,3 | 0,7 |
| PRO MEMORIA: | | | | | | | |
| Crecimiento del PIB real | 5,2 | 4,7 | 3,7 | 2,2 | 0,7 | -1,1 | 2,0 |
| Output gap (e) | 0,5 | 1,2 | 1,6 | 1,5 | 0,5 | -1,9 | -1,5 |

Fuentes: Ministerio de Economía y Hacienda, Banco de España y elaboración propia.

(a) Capacidad (+) o necesidad (-) de financiación.

(b) Un signo positivo indica orientación contractiva.

(c) Un signo positivo indica orientación expansiva.

(d) Capacidad (+) o necesidad (-) de financiación, excluida la carga de intereses.

(e) $Output\ gap = (PIB - PIB\ potencial) / PIB$ (en %) en términos reales.

del desequilibrio presupuestario, que descendió solo 0,7 puntos del PIB, como resultado de la intensificación del proceso de desaceleración de la actividad económica, iniciado ya en 1989. En cuanto al año 1993, el uso de este indicador confirma que el fuerte incremento del déficit público en ese año —en más de tres puntos del PIB— solo puede ser explicado parcialmente por el impacto de la recesión económica, que explica un 30 % de dicho aumento. El deterioro del desequilibrio presupuestario en 1993 ha de imputarse, pues, a un cambio en la orientación de la política fiscal, que llevó a un retroceso en la senda de consolidación y a un impulso coyuntural expansivo, que se sumó al efecto automático del ciclo económico sobre las cuentas públicas. En el año 1993, las consideraciones respecto a la necesidad de corregir el déficit presupuestario quedaron en un segundo plano, frente a la prioridad de combatir los efectos adversos de la crisis económica mediante aumentos del gasto público. En 1994, la política fiscal retomó la senda contractiva iniciada en 1992, si bien el esfuerzo de contención resultó muy inferior al de aquel año: con un ritmo de crecimiento económico notablemente más elevado, el déficit público se redujo en una cuantía similar.

Si se examina el impulso fiscal asociado al déficit primario —esto es, excluyendo los gastos por intereses, que dependerán de la política fiscal de años anteriores y no de la del año en curso—, el resultado es similar.

Teniendo en cuenta la corrección de los años 1989 y 1990, la política fiscal sigue siendo expansiva en todo el período considerado, excepto en los años 1992 y 1994. Además, el impulso fiscal calculado para el déficit primario pone claramente de manifiesto el cambio de orientación de la política fiscal en 1993, año que, sin lugar a dudas, aparece como aquel en el que la política fiscal tuvo un impulso más expansivo.

El desglose del impulso fiscal en sus componentes de ingresos y gastos permite constatar otro rasgo característico de la política fiscal. Una vez que se toma en consideración el trasvase de devoluciones del IRPF entre 1989 y 1990, se observa el efecto permanentemente contractivo de los ingresos entre 1989 y 1992. En este último año, es de destacar cómo el impacto de la reforma del IRPF fue más que compensado por los aumentos en los impuestos indirectos, de forma que el impulso contractivo de los ingresos es, en 1992, el segundo mayor después de 1989 —debiéndose, además, el resultado de este año al mencionado trasvase de devoluciones del IRPF—. En cuanto al año 1993, el comportamiento neutral de los ingresos se debe, más que a medidas de descensos impositivos, a ciertas distorsiones que, sobre la recaudación por IVA, genera en ese año la desaparición de las aduanas comunitarias, un efecto que, obviamente, no depende de la coyuntura, pero que tampoco responde a una decisión de política fiscal de las autoridades, sino que es automático. Esta aportación generalmente contractiva de los ingresos públicos, no solo durante el período más reciente, sino históricamente, se vio modificada en 1994, aunque también en dicho año resultó determinante la incidencia de un factor, como el retorno a niveles normales de los beneficios del Banco de España, que no es de tipo discrecional.

Por lo que respecta a los gastos, el rasgo característico es su impulso expansivo en todos los años considerados, acentuándose esta tendencia a partir de 1988. Al cambio de orientación de la política fiscal en 1993 se puede añadir otro rasgo, que quedaba, en principio, oculto en el saldo presupuestario: la ampliación discrecional del gasto público a partir de 1989. Incluso en un año claramente contractivo, como 1992, el componente expansivo del gasto era superior al registrado en 1988. Esta tendencia expansiva del gasto público se vio frenada en 1994, si bien el esfuerzo de contención en dicho año se puede considerar todavía insuficiente, teniendo en cuenta el fortísimo impulso de carácter discrecional que recibió el gasto público en 1993.

En resumen: el indicador de orientación de la política fiscal confirma que, en el período considerado, y con la excepción de los años 1992 y 1994, la política fiscal ha ejercido un impulso continuamente expansivo, que ha tendido, en la fase alcista del ciclo, a exacerbar las tensiones inflacionistas, sin que, aparentemente, ese carácter expansivo haya permitido, en los años de crisis, atenuar el ritmo de caída de la actividad.

Esta orientación de la política fiscal tiene su origen último en el proceso de expansión del gasto iniciado a partir de 1989, cuyo impacto sobre el déficit estructural no pudo ser compensado por las medidas contractivas tomadas por el lado de los ingresos. En este contexto, el efecto del ciclo económico —positivo entre 1988 y 1990, neutro en 1991 y negativo en 1992 y, sobre todo, en 1993— determinó la evolución del saldo presupuestario: estabilización entre 1988 y 1990, y deterioro creciente desde 1991. En 1994, coincidiendo con el inicio de una nueva fase de reactivación de la economía, el déficit estructural se redujo muy ligeramente, permaneciendo en niveles notablemente elevados. Dentro de esta orientación a medio plazo, destacan como excepcionales el año 1992 —en el que se logran contener las tendencias al desbordamiento del déficit— y el año 1993 —en el que se desborda abiertamente el déficit público—. Estos cambios bruscos de la política fiscal de un año a otro avalan la necesidad de analizar las tendencias a medio plazo —cancelándose entonces las distorsiones de ciclo corto—, así como la conveniencia de sujetar la política fiscal a unos objetivos de medio plazo, en el marco de un programa económico completo y coherente.

Hasta ahora, el indicador utilizado ha sido el correspondiente al total de las Administraciones Públicas, pero sería interesante analizar el carácter contractivo o expansivo de la política fiscal de los distintos agentes de las Administraciones Públicas. No obstante, antes de comentar los resultados por agentes de las Administraciones Públicas, que se recogen en el cuadro II.2, es conveniente tener en cuenta algunas salvedades. En primer lugar, las Administraciones Centrales se ven más afectadas por la evolución de la actividad que las Territoriales, como resultado fundamentalmente de la estructura de la financiación de las Comunidades Autónomas (2). El impulso fiscal de las Comunidades Autónomas tenderá, en definitiva, a sobreestimar el componente discrecional de su política fiscal en los años de expansión —con lo que estos entes territoriales parecerán ejercer un impulso más expansivo— y a subestimar dicho componente en las recesiones. Por otra parte, la construcción de este indicador para cada uno de estos agentes no permite obtener el correspondiente al conjunto de las Administraciones Públicas como la suma de los indicadores de los distintos agentes que lo componen, debido al cómputo asimé-

(2) En concreto, nos referimos a la financiación vía transferencias del Estado, y al hecho de que, para gran parte de estas (las de la participación en los ingresos del Estado), existen un límite máximo —el crecimiento del PIB nominal— y un límite mínimo —el crecimiento de los llamados Gastos Equivalentes del Estado—. Por tanto, en años de recesión, parte de los ingresos de las Comunidades Autónomas crecen al ritmo del gasto público en el Estado, y, en años de expansión, en los que los ingresos del Estado crecen más que el PIB por la elasticidad mayor que la unidad de la recaudación, crecen al ritmo del PIB. Todo ello configura una menor dependencia del ciclo por parte de los ingresos y, dado que no tienen competencias en materia de desempleo, una menor sensibilidad de su déficit respecto al ciclo.

INDICADOR DE IMPULSO FISCAL (F.M.I.) (a)
NIVELES DE ADMINISTRACIÓN PÚBLICA
Porcentajes del PIB

| | <i>Administraciones Públicas</i> | | | <i>Administraciones Centrales</i> | | | <i>Administraciones Territoriales</i> | | | <i>Comunidades Autónomas</i> | | | <i>Corporaciones Locales</i> | | |
|------|--------------------------------------|------------------------|----------------------|---------------------------------------|------------------------|----------------------|---|------------------------|----------------------|----------------------------------|------------------------|----------------------|----------------------------------|------------------------|----------------------|
| | <i>Def. (b)</i> | <i>Var. defic.</i> | <i>Imp. fis.</i> | <i>Def. (b)</i> | <i>Var. defic.</i> | <i>Imp. fis.</i> | <i>Def. (b)</i> | <i>Var. defic.</i> | <i>Imp. fis.</i> | <i>Def. (b)</i> | <i>Var. defic.</i> | <i>Imp. fis.</i> | <i>Def. (b)</i> | <i>Var. defic.</i> | <i>Imp. fis.</i> |
| 1988 | -3,3 | -0,1 | -0,4 | -2,9 | 0,2 | -0,0 | -0,3 | -0,4 | -0,4 | -0,3 | -0,3 | -0,4 | -0,0 | -0,0 | -0,1 |
| 1989 | -2,8 | 0,5 | 0,2 | -2,0 | 0,9 | 0,7 | -0,8 | -0,5 | -0,6 | -0,6 | -0,3 | -0,3 | -0,2 | -0,2 | -0,2 |
| 1990 | -4,1 | -1,3 | -1,5 | -3,1 | -1,1 | -1,3 | -1,0 | -0,2 | -0,3 | -0,8 | -0,2 | -0,2 | -0,2 | 0,0 | -0,0 |
| 1991 | -4,9 | -0,8 | -0,7 | -3,3 | -0,2 | -0,1 | -1,6 | -0,6 | -0,6 | -1,4 | -0,6 | -0,6 | -0,2 | -0,0 | -0,0 |
| 1992 | -4,2 | 0,7 | 1,1 | -3,0 | 0,3 | 0,6 | -1,2 | 0,4 | 0,5 | -1,0 | 0,4 | 0,5 | -0,2 | 0,0 | 0,1 |
| 1993 | -7,5 | -3,3 | -2,3 | -6,2 | -3,2 | -2,3 | -1,3 | -0,1 | 0,1 | -1,1 | -0,1 | 0,0 | -0,2 | 0,0 | 0,2 |
| 1994 | -6,7 | 0,8 | 0,7 | -5,6 | 0,6 | 0,5 | -1,1 | 0,2 | 0,2 | -1,0 | 0,2 | 0,2 | -0,1 | 0,0 | 0,0 |

Fuentes: Ministerio de Economía y Hacienda, Banco de España y elaboración propia.

(a) Un signo positivo indica orientación contractiva.

(b) Capacidad (+) o necesidad (-) de financiación.

trico del componente discrecional para los ingresos y los gastos. Es necesario, pues, interpretar con precaución los resultados por agentes de este indicador, y hacerlo, en cualquier caso, desde un punto de vista más cualitativo que cuantitativo. Por último, y como ya se ha comentado, los problemas del conjunto de las Administraciones Públicas terminan reflejándose en el déficit del Estado. En definitiva, el análisis por agentes sesga el resultado en contra del Estado, de las Administraciones Centrales, al exagerar el impacto expansivo de su política fiscal.

En cualquier caso, y aun teniendo en cuenta estas salvedades, el análisis del impulso fiscal por agentes de las Administraciones Públicas arroja resultados interesantes. En efecto: este análisis confirma que, entre 1988 y 1991, tanto las Administraciones Territoriales como las Centrales muestran una expansión fiscal similar. Entre 1992 y 1994, las Territoriales contraen su política fiscal, mientras que las Administraciones Centrales, que la habían contraído en 1992, vuelven en 1993 a tener un comportamiento muy expansivo, que corrigen ligeramente en 1994 con un pequeño esfuerzo contractivo. Una interpretación conjunta de la evidencia del cuadro II.2 nos permite afirmar que, así como las Administraciones Territoriales, y en concreto las Comunidades Autónomas, son las coprotagonistas de la expansión fiscal entre 1988 y 1991, en los tres últimos años su comportamiento ha sido contractivo. Este comportamiento contrasta, en 1993, con la actuación expansiva del Estado. Como ya se ha dicho, los problemas del conjunto de las Administraciones Públicas acaban por reflejarse en el presupuesto estatal. A este respecto, el comportamiento moderado de las Comunidades Autónomas en 1993 con-

trasta con el fuerte aumento de las transferencias del Estado a estos agentes.

El análisis realizado a partir del impulso fiscal se ha centrado, hasta ahora, en las tendencias a medio plazo de la política fiscal entre 1988 y 1993. Sin embargo, también sería interesante analizar las variaciones a muy corto plazo de la política fiscal, con el objeto de constatar si la política fiscal tiene, en el corto plazo, un carácter estabilizador, o si, por el contrario, muestra una alta variabilidad, con la potencialidad distorsionadora que esto representaría. Para analizar esta posibilidad, se ha elaborado un indicador trimestral de orientación de la política fiscal —a partir de los datos de caja del presupuesto del Estado, excluidos los gastos por intereses, debido a su gran variabilidad—, con los resultados que se recogen en el cuadro II.3.

La principal conclusión obtenida tras el análisis del cuadro II.3 es que la política fiscal ha mostrado, dentro de cada año, un patrón de comportamiento muy variable y que, además, difiere fuertemente de unos años a otros. Así, en 1988, el impacto expansivo de la política fiscal se produjo, fundamentalmente, en el tercer trimestre, mientras que en 1989 la política fiscal fue expansiva en la primera mitad del año y contractiva en la segunda. En 1990, de nuevo el tercer trimestre fue el más expansivo, mientras que en 1991 se sucedieron cambios bruscos entre el tercer trimestre, muy contractivo, y el cuarto, muy expansivo. En 1992 y, especialmente, en 1993, se observa un patrón crecientemente expansivo de la política fiscal, que viene determinado más por la evolución de los gastos que por el lado de los ingresos. En 1994, es en el último trimestre cuando la política fiscal tiene una aportación más claramente contractiva y basada en el control del gasto. Tanto la aportación de los gastos como la de los ingresos muestran una gran variabilidad, como reflejan sus coeficientes de variación, aunque resultan muy inferiores al del saldo. Por lo que respecta al efecto coyuntural, este refleja a la perfección el creciente impacto que la desaceleración de la actividad tuvo sobre el déficit público, alcanzando un máximo en el segundo trimestre de 1993.

El análisis del indicador trimestral permite llegar a las siguientes conclusiones: que la orientación de la política fiscal ha mostrado dentro de cada año una gran variabilidad; en segundo lugar, que esa variabilidad en la orientación es el resultado de la evolución tanto de los ingresos como de los gastos; en tercer lugar, que esa gran variabilidad ha podido tener un impacto distorsionador elevado; por último, es indudable que la política fiscal, por esa variabilidad en su orientación, ha debido de aumentar la incertidumbre de los agentes económicos, por la dificultad de interpretar, en términos de evolución futura de la política fiscal, las señales emitidas.

INDICADOR DE IMPULSO FISCAL (F.M.I.). ESTADO (a)
Porcentajes del PIB trimestral

| | <i>Saldo primario</i> | <i>Variación saldo primario (b)</i> | <i>Impulso fiscal primario (b) (c)</i> | <i>Impulso fiscal ingresos (b) (c)</i> | <i>Impulso fiscal gastos (b) (d)</i> | <i>Efecto coyuntural (b)</i> | <i>GAP (e)</i> |
|--------------|---------------------------|---|--|--|--|--------------------------------------|--------------------|
| 1988-I | -0,6 | 1,5 | 1,3 | 0,1 | -1,2 | 0,3 | 0,5 |
| 1988-II | 0,9 | 3,3 | 3,1 | 3,6 | 0,5 | 0,2 | 0,7 |
| 1988-III | 0,5 | -1,7 | -1,8 | -1,3 | 0,4 | 0,1 | 0,6 |
| 1988-IV | -0,8 | 0,5 | 0,4 | -0,9 | -1,3 | 0,1 | 0,7 |
| 1989-I | -2,4 | -1,8 | -1,9 | 0,0 | 1,9 | 0,1 | 0,9 |
| 1989-II | -1,5 | -2,3 | -2,5 | -2,7 | -0,2 | 0,1 | 1,2 |
| 1989-III | 2,8 | 2,3 | 2,2 | 3,3 | 1,1 | 0,2 | 1,5 |
| 1989-IV | 5,3 | 6,1 | 5,9 | 4,9 | -1,0 | 0,2 | 1,7 |
| 1990-I | -0,0 | 2,3 | 2,1 | -0,6 | -2,7 | 0,2 | 1,8 |
| 1990-II | 0,5 | 2,0 | 1,9 | 1,8 | -0,1 | 0,1 | 1,8 |
| 1990-III | -3,2 | -6,0 | -6,1 | -5,7 | 0,4 | 0,1 | 1,8 |
| 1990-IV | 4,7 | -0,7 | -0,7 | 1,3 | 2,0 | 0,0 | 1,8 |
| 1991-I | -0,6 | -0,6 | -0,5 | 1,1 | 1,7 | -0,0 | 1,7 |
| 1991-II | -0,6 | -1,1 | -1,0 | 0,9 | 1,9 | -0,0 | 1,6 |
| 1991-III | 3,4 | 6,6 | 6,6 | 4,1 | -2,6 | -0,0 | 1,7 |
| 1991-IV | -0,6 | -5,3 | -5,3 | -5,4 | -0,1 | -0,0 | 1,7 |
| 1992-I | -2,7 | -2,1 | -2,1 | -0,8 | 1,3 | -0,0 | 1,6 |
| 1992-II | -1,1 | -0,6 | -0,5 | -0,5 | 0,0 | -0,1 | 1,2 |
| 1992-III | 1,3 | -2,1 | -1,9 | -1,1 | 0,8 | -0,2 | 0,5 |
| 1992-IV | 3,3 | 4,0 | 4,4 | 3,7 | -0,6 | -0,4 | -0,5 |
| 1993-I | -1,0 | 1,6 | 2,2 | 0,6 | -1,6 | -0,5 | -1,2 |
| 1993-II | -2,2 | -1,1 | -0,5 | 0,5 | 1,0 | -0,6 | -1,8 |
| 1993-III | -2,6 | -3,9 | -3,4 | -1,7 | 1,7 | -0,5 | -2,1 |
| 1993-IV | -3,1 | -6,4 | -6,1 | 0,5 | 6,6 | -0,3 | -2,1 |
| 1994-I | 0,9 | 2,0 | 2,0 | 2,1 | 0,1 | -0,1 | -1,7 |
| 1994-II | -2,3 | -0,1 | -0,2 | -0,7 | -0,6 | 0,1 | -1,4 |
| 1994-III | -1,6 | 1,0 | 0,8 | -0,6 | -1,4 | 0,2 | -1,1 |
| 1994-IV | -0,6 | 2,4 | 2,2 | -3,8 | -5,9 | 0,2 | -0,8 |
| PRO MEMORIA: | | | | | | | |
| C.V. (f) | | | 100,9 | 24,2 | 28,5 | | |

Fuentes: Ministerio de Economía y Hacienda, Banco de España y elaboración propia.

(a) En términos de caja.

(b) Variaciones interanuales.

(c) Un signo positivo indica orientación contractiva.

(d) Un signo positivo indica orientación expansiva.

(e) $GAP = (PIB - PIB\ potencial)/PIB$ (en %) en términos reales.

(f) Coeficiente de variación = Desviación típica/Media.

En resumen: en este capítulo se ha analizado la orientación de la política fiscal —su carácter contractivo o expansivo— en el período comprendido entre 1988 y 1994, a través de la construcción de indicadores sintéticos. Las conclusiones alcanzadas son:

- La política fiscal ha tenido, en el período considerado, una orientación expansiva, que ha tendido, en la fase cíclica de auge, a exacerbar los desequilibrios de la economía. Al primer año en el que la política fiscal tuvo un comportamiento contractivo (1992) le siguió otro de fuerte expansión, como consecuencia de un cambio de las prioridades de la política fiscal en un año de recesión económica. Este impulso expansivo se vio ligeramente corregido en 1994, al inicio de una nueva fase alcista del ciclo económico.
- El análisis desagregado de los ingresos y los gastos confirma el carácter expansivo de estos últimos entre 1988 y 1993, que no pudo ser compensado por la contracción fiscal por el lado de los ingresos.
- Por agentes, la política expansiva del período 1988-1991, así como la contractiva del año 1992, fue protagonizada tanto por la Administración Central como por los entes territoriales. La expansión fiscal del año 1993 fue protagonizada, no obstante, por las Administraciones Centrales, ya que las Administraciones Territoriales mostraron un comportamiento ligeramente contractivo. Este rasgo del año 1993 debe, no obstante, interpretarse con cautela, dado el intenso crecimiento de las transferencias del Estado a las Comunidades Autónomas en dicho año. En 1994, la política fiscal de ambos tipos de agentes tomó una orientación moderadamente contractiva.
- Por último, se confirma una elevada variabilidad en la orientación de la política fiscal, tanto por el lado de los ingresos como por el de los gastos, que ha podido tener unos efectos distorsionadores elevados, a través del impacto negativo sobre la incertidumbre de los agentes económicos.

III

EL IMPACTO MACROECONÓMICO DE LA POLÍTICA FISCAL

La política fiscal ejerce un efecto, o bien moderador, o bien expansivo sobre la demanda agregada de la economía, presión que, en virtud del grado de flexibilidad de la oferta o de la existencia de rigideces en la misma, del nivel de utilización de la capacidad, etc., se trasladará, en parte, a crecimiento real y, en parte, a precios. Dadas las dificultades para discernir entre el impacto en precios y el impacto real, ya que ello requeriría un análisis complejo de los efectos de la política fiscal o la realización de juicios de valor con un componente subjetivo importante, en este capítulo se renuncia a abordar esta dimensión del problema. El análisis que se va a realizar en este capítulo se limita a apuntar la existencia de posibles presiones inflacionistas —medidas a partir del crecimiento del gasto público, así como de la demanda efectiva de las Administraciones Públicas— y a realizar, mediante una aproximación descriptiva, algunas consideraciones generales sobre el impacto potencial de esas presiones sobre la evolución de los precios.

Otro aspecto que ha de considerarse es el de la incidencia que la política fiscal puede tener sobre el desequilibrio exterior de la economía, ya sea directamente —a través del impacto del déficit público sobre la necesidad de financiación de la nación—, ya indirectamente —a través del efecto de la política fiscal sobre la competitividad—. De nuevo, no se trata aquí de discernir, por ejemplo, si la hipótesis de los déficit gemelos se cumple en el caso español, sino de realizar unas reflexiones generales sobre los efectos que la política fiscal puede tener sobre el saldo por cuenta corriente. En particular, sería interesante conocer si la aparente falta de conexión entre déficit exterior y déficit público en 1993 —año en el que, a pesar de aumentar considerablemente el déficit público, la balanza por cuenta corriente casi alcanzó el equilibrio— es un rasgo que se podría mantener en los años siguientes, o si, por el contrario, el proceso de reactivación económica puede llevar aparejado un creciente impacto del déficit público sobre el déficit exterior.

Un último aspecto de la política fiscal a nivel macroeconómico es el de su credibilidad, esto es, el del efecto que, sobre el comportamiento de los agentes, puede tener la incertidumbre generada por la política fiscal, a través del comportamiento esperado de gastos e impuestos. La política fiscal española se caracteriza, entre otros rasgos, por experimentar desviaciones sistemáticas respecto a las previsiones, que solo en parte pueden explicarse por la incertidumbre de la propia evolución de la actividad económica. En este sentido, el Programa de Convergencia de mediados de 1992, que nació condicionado por unas previsiones de crecimiento real de la economía considerablemente optimistas, o los Presupuestos Generales del Estado para 1993, en los que el déficit público superó en más del doble al inicialmente previsto —siendo este un 2,3 % del PIB y el realizado un 5,6 % del PIB—, ponen de manifiesto ese deterioro en la ejecución de la política fiscal en esos años. Aunque en ambos casos la intensidad de la recesión fue superior a la inicialmente prevista, lo cierto es que este hecho no explica por sí solo ni la falta de cumplimiento del primer Programa de Convergencia —en lo que a la política fiscal se refiere— ni la de los Presupuestos Generales del Estado en 1993.

En síntesis, en el presente capítulo se va a discutir, de manera sucinta y esquemática, el impacto macroeconómico de la política fiscal. En concreto, se va a abordar su influencia sobre la inflación, sobre el desequilibrio exterior y sobre el grado de incertidumbre de los agentes económicos.

III.1. Política fiscal e inflación

En el capítulo I se ha comentado el carácter expansivo de la política fiscal en el período comprendido entre 1988 y 1994 —con las excepciones de los años 1992 y 1994—, así como el protagonismo exclusivo del gasto público en la generación de dicho carácter expansivo. Esta caracterización de la política fiscal en este período oculta, de hecho, dos subperíodos muy distintos, uno de crecimiento económico muy vigoroso —y que comprende los años 1988, 1989 y 1990— y otro de creciente desaceleración económica, que culmina con la intensa recesión del año 1993 y la subsiguiente recuperación durante 1994. El efecto que a nivel macroeconómico haya tenido ese impulso expansivo de la política fiscal puede ser distinto en ambos subperíodos.

En este sentido, el principal problema que introdujo el carácter expansivo de la política fiscal en el período de auge económico fue el de provocar una combinación desequilibrada entre política monetaria y política fiscal. En efecto: el carácter expansivo y procíclico de la política fiscal obligó a que la política monetaria tuviera un protagonismo casi exclusivo en la contención de las presiones inflacionistas que se generaban

GASTO PÚBLICO Y DEMANDA AGREGADA (a)

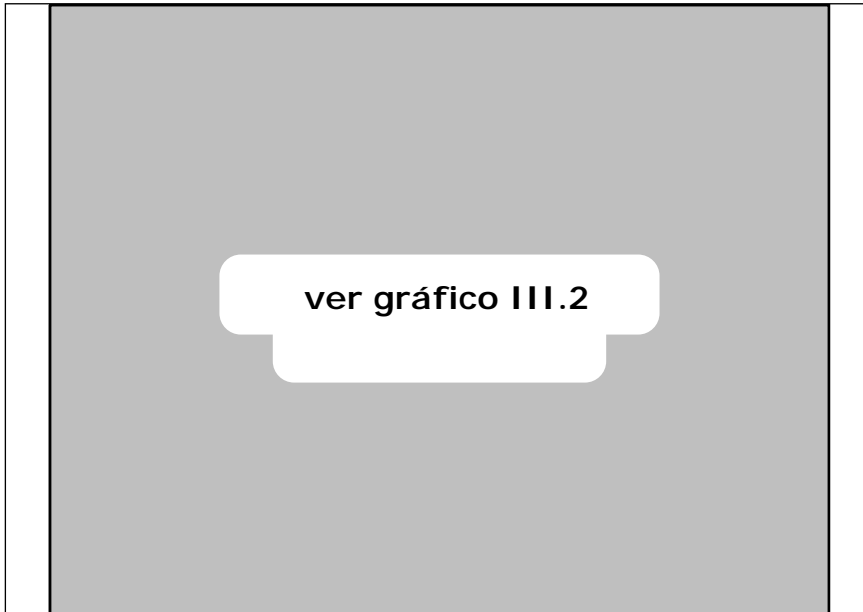
Fuentes: Ministerio de Economía y Hacienda, y Banco de España.

- (a) Tasas de variación.
- (b) Precios corrientes.

por el vigor del crecimiento económico, lo que, unido a las importantes rigideces estructurales de la economía española —y la ausencia de una política suficientemente enérgica de reformas destinadas a combatirlas—, introdujo costes muy elevados en términos de eficiencia. Así, esa combinación de políticas afectó más al sector de bienes comerciables —que es precisamente el sector menos inflacionista— que al de no comerciables —que, por su mayor poder de mercado, derivado de la ausencia de competencia exterior y del escaso grado de competencia interior, era más inflacionista—, provocando así problemas de inflación dual y de falta de competitividad, y generando una redistribución a favor de aquellos sectores productivos más inflacionistas, con menores ganancias de productividad y, por tanto, con menor potencialidad de crecimiento.

Una vez superada la fase de intenso crecimiento económico y comenzado un proceso de desaceleración sustancial de la actividad, la falta de corrección del déficit estructural, que de hecho se había incrementado en la etapa de intenso crecimiento, junto con el creciente déficit público de carácter cíclico, empezó a tener implicaciones directas sobre la propia sostenibilidad a medio plazo de la orientación de la política fiscal entonces vigente. Así, y dejando a un margen los efectos antes seña-

**DEMANDA EFECTIVA DE LAS ADMINISTRACIONES PÚBLICAS
Y DEMANDA AGREGADA (a)**



Fuentes: Ministerio de Economía y Hacienda, y Banco de España.

- (a) Tasas de variación.
- (b) Precios corrientes.
- (c) Compras netas más inversión pública.

lados sobre inflación dual y sector exterior, la sola consideración del crecimiento de la *ratio* deuda pública/PIB en los últimos años obligaba a una corrección profunda y rápida del déficit estructural (1).

En este capítulo se esboza un análisis descriptivo de las presiones inflacionistas que ha podido ejercer la política fiscal en los últimos años. Si se observa la tasa de crecimiento del gasto público y de la demanda nacional desde 1976 (gráfico III.1), un primer rasgo característico es que el crecimiento del gasto público ha sido sistemáticamente superior —excepto en el trienio 1986-1988 y en 1994— al de la demanda. Con una perspectiva de largo plazo, es indudable que el gasto público ha ejercido una presión sobre la oferta, que se ha podido traducir en un impacto alcista sobre los precios.

En la medida en que gran parte del gasto público lo constituyen transferencias a familias y empresas, financiadas con impuestos que re-

(1) Para un análisis más detallado del problema de sostenibilidad de la deuda pública, véase González-Páramo, Roldán y Sebastián (1992).

GASTO PÚBLICO E INFLACIÓN



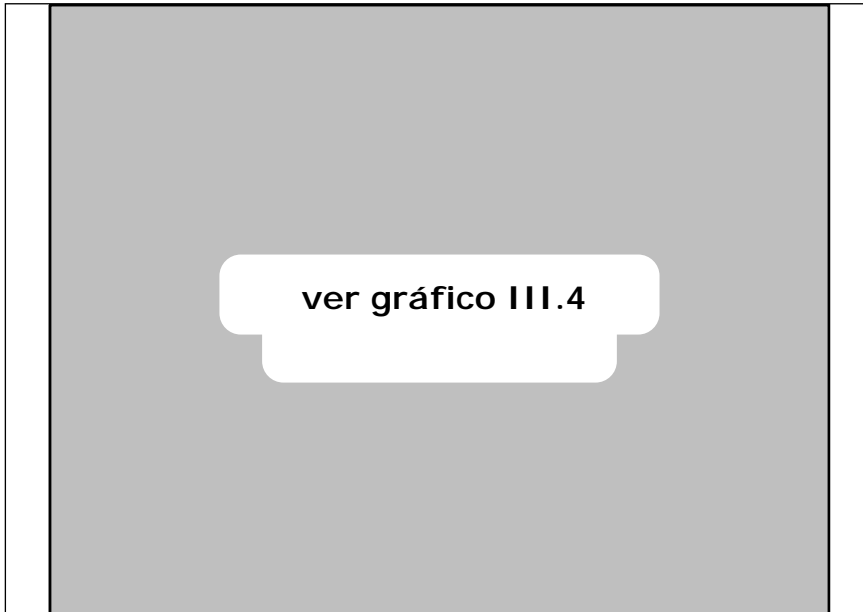
Fuentes: Ministerio de Economía y Hacienda, y Banco de España.

- (a) Tasas de variación.
- (b) Medida por el deflactor de la demanda nacional.

caen, a su vez, en (otras) familias y empresas, los efectos potencialmente inflacionistas de ese intenso crecimiento del gasto dependerán de las características que tenga esa redistribución de rentas inducida por el gasto público —de modo que, en general, a mayor efecto redistributivo, mayor impacto potencial de ese incremento del gasto sobre la inflación—. En efecto: si las familias con rentas más bajas presentan una propensión marginal al consumo más elevada, o están sometidas a restricciones de liquidez, esa redistribución de rentas inducida por el gasto público y los impuestos incrementarán el consumo privado y la demanda interna, afectando por esa vía al nivel de precios de la economía. Pero, además de esa vía de presión indirecta sobre la oferta —a través del efecto que el gasto tiene sobre la demanda—, existe una vía directa que se deriva de la presión que, sobre la oferta, ejerce la demanda efectiva de las Administraciones Públicas (2). Como se observa en el gráfico III.2, solo en

(2) La demanda efectiva de las Administraciones Públicas se define como la demanda final, excluida la remuneración de asalariados y el consumo de capital fijo, esto es, la inversión pública más las compras netas. La razón para eliminar estos dos componentes es que, por convención contable, coinciden exactamente con el Valor Añadido de las Administraciones Públicas.

ORIENTACIÓN DE LA POLÍTICA FISCAL E INFLACIÓN



Fuentes: Ministerio de Economía y Hacienda, y Banco de España.

(a) Un signo positivo indica orientación expansiva. Datos corregidos en 1989 y 1990 del retraso en las devoluciones del IRPF.

(b) Medida por el deflactor de la demanda nacional.

siete años —desde 1976— el crecimiento de la demanda efectiva queda por debajo del correspondiente a la demanda nominal. De esos años, el más significativo es 1992, año en el que, de hecho, cayó la demanda efectiva de las Administraciones Públicas, lo que confirma la contracción de la política fiscal en ese año. También en 1994 dicha demanda efectiva registró una tasa de variación negativa, pero en este año pudo ser en gran medida el resultado del desbordamiento del gasto que tuvo lugar el año anterior. De la misma forma, el elevado crecimiento de la demanda efectiva de las Administraciones Públicas en los años 1989, 1990, 1991 y, sobre todo, 1993 ilustra el carácter expansivo de la política fiscal en esos años. En cuanto a los potenciales efectos inflacionistas del crecimiento de la demanda efectiva de las Administraciones Públicas, estos, que dependerán de las rigideces presentes en la oferta agregada —lo que determina, a su vez, el reparto de esa demanda entre volumen y precio—, deberían ser, en principio, de pequeño tamaño, dado el escaso peso que esa demanda efectiva tiene en relación con la demanda agregada. Sin embargo, existen varios motivos por los que ese efecto inflacionista puede no ser despreciable. En primer lugar, esa presión inflacio-

DEMANDA EFECTIVA DE LAS ADMINISTRACIONES PÚBLICAS E INFLACIÓN



Fuentes: Ministerio de Economía y Hacienda, y Banco de España.

- (a) Compras netas más inversión pública, tasa de variación.
- (b) Medida por el deflactor de la demanda nacional.

nista se ha mantenido de forma continuada en el tiempo: de los últimos 19 años, solo en siete la demanda efectiva de las Administraciones Públicas ha estado por debajo del crecimiento de la demanda, y solo en dos ese crecimiento fue negativo. En segundo lugar, en muchos años, ese crecimiento ha sido, *grosso modo*, dos veces superior al correspondiente a la demanda nacional, por lo que, a pesar del poco peso de la demanda efectiva de las Administraciones Públicas en relación con el total de la demanda, su impacto inflacionista ha podido ser mayor que el que, *a priori*, le correspondería dado su escaso volumen. Por último, no debemos olvidar que gran parte de esa presión inflacionista se realiza, precisamente, sobre un sector de la economía, el de los bienes no comercializables, caracterizado por la rigidez de su oferta, por lo que cabe esperar que genere un aumento muy escaso o nulo de la oferta real, incidiendo predominantemente en los precios de los sectores protegidos de la competencia exterior sobre los que recae dicha demanda efectiva.

Aunque, obviamente, se necesita un análisis más detallado para alcanzar conclusiones definitivas acerca del impacto inflacionista de la política fiscal, los perfiles del crecimiento del gasto (gráfico III.3), de la

orientación de la política fiscal —del impulso fiscal (gráfico III.4)— y del crecimiento de la demanda efectiva de las Administraciones Públicas (gráfico III.5) ofrecen algunas similitudes con el perfil de la inflación. En concreto: el repunte de la misma en el período 1989-1991 corresponde a un aumento del crecimiento del gasto público y de la demanda efectiva, así como a un carácter más expansivo de la política fiscal.

En resumen, la aproximación descriptiva realizada permite deducir que la política fiscal ha debido de tener un impacto inflacionista considerable. Así, el crecimiento del gasto público y la demanda efectiva de las Administraciones Públicas han sido en los últimos veinte años casi sistemáticamente superiores al crecimiento de la demanda. A esta presión sobre los precios por la vía del gasto público se añaden los efectos inflacionistas generados por la ineficiencia que se deriva de la prestación de determinados servicios públicos.

III.2. Política fiscal y sector exterior

Una visión simplista de la relación entre déficit público y déficit exterior, como la que se deriva de una perspectiva meramente contable, puede ser inadecuada. En 1993, por ejemplo, el déficit público aumentó desde el 4,2 % del PIB hasta el 7,5 %, lo que no impidió que el déficit exterior —la necesidad de financiación de la nación— cayera desde el 3 % del PIB hasta el 0,4 % del PIB. En sentido contrario, la reducción, en 0,8 puntos del PIB, del déficit público durante 1994 vino acompañada de un incremento del déficit exterior, que se situó en el 0,7 % del PIB.

De hecho, la evidencia disponible (3) parece confirmar que, en el pasado, mayores déficit públicos no han generado mayores déficit exteriores. El saldo de la balanza por cuenta corriente parece haber oscilado en torno a su valor de equilibrio en los últimos treinta años, mientras que el déficit público ha presentado valores muy dispares en esos treinta años. Esta evidencia empírica, junto con la experiencia de los años 1993 y 1994, llevaría a minimizar el impacto potencial de la política fiscal sobre el déficit exterior.

Sin embargo, nada sería más erróneo que pensar que la política fiscal no afecta al desequilibrio exterior. En concreto: la evidencia del año 1993 es poco significativa, ya que los movimientos en el desequilibrio público y el exterior son producto de un tercer elemento no tenido en cuenta: la recesión. En efecto: una recesión tiene un impacto negativo sobre el desequilibrio público —producto del funcionamiento de los estabiliza-

(3) Para un análisis aplicado a la CE de las interrelaciones de los déficit privado y público y del déficit exterior, véase Argimón y Roldán (1994).

dores automáticos— y positivo sobre el sector exterior —ya que la caída de la demanda afecta a las importaciones, sin que las exportaciones se vean, en principio, afectadas (4)—. El resultado del año 1993 es, pues, un resultado de corto plazo, consecuencia directa de la recesión, que puede no mantenerse a largo plazo. Análogamente, los movimientos en ambos desequilibrios durante 1994 vienen influidos por la recuperación de la economía en dicho año.

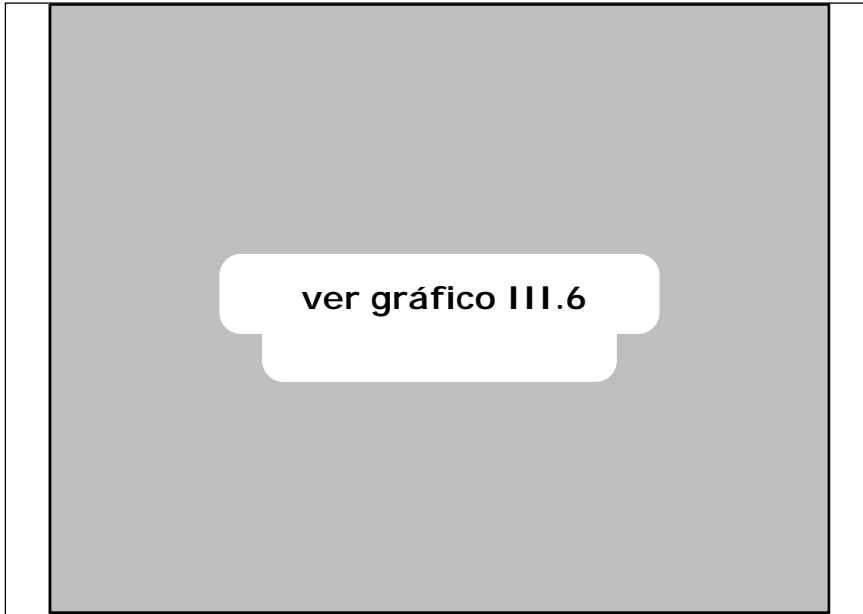
En el gráfico III.6 puede observarse claramente ese efecto del ciclo económico. Así, los movimientos en las combinaciones déficit exterior-déficit público entre 1989 y 1992, para el conjunto de los países de la OCDE, no parecen corresponderse con la identidad contable —línea de puntos—, según la cual aumentos del déficit público llevarían a movimientos de igual tamaño y signo en el déficit exterior. De hecho, esos movimientos son contrarios a la predicción contable —perpendiculares a la línea de puntos—, ya que, en general, se producen empeoramientos del déficit público, pero mejoras en los saldos corrientes. No obstante, esos movimientos no deberían, como ya se ha dicho, interpretarse como una evidencia a favor de la irrelevancia de la política presupuestaria en la determinación del saldo exterior, ya que son producto del impacto que la recesión ha tenido sobre ambos saldos. De hecho, el único país en el que ese movimiento parece corresponderse con esa línea de puntos es Alemania, país que ha sufrido un *shock* estructural —la reunificación alemana—, y no meramente coyuntural, como el resto de los países. En definitiva, la evidencia española en los años 1993 y 1994, o la de los países de la OCDE entre 1989 y 1993, está influida por elementos de corto plazo, de carácter cíclico, por lo que no puede considerarse contraria a la existencia de una relación a largo plazo entre déficit público y déficit exterior.

Además, no se deben olvidar los importantes cambios de régimen habidos en los últimos años. En concreto: el establecimiento de la libre movilidad de capitales en 1991, junto con el ingreso en el SME en 1989 —o, lo que es lo mismo, el cambio a un régimen de tipo de cambio fijo—, supone un contexto distinto del prevaleciente en el pasado. Con una libre movilidad de capitales, un tipo de cambio fijo y una creciente sustituibilidad entre activos nacionales y extranjeros, la política fiscal adquiere mayor protagonismo para solucionar los problemas de balanza por cuenta corriente. De hecho, esto es lo que parece manifestar la evidencia empírica disponible (5): en los países en los que existe libre movilidad de capitales, variaciones en el déficit público se asocian, a largo plazo, con variaciones en los saldos exteriores.

(4) De hecho, la contracción del mercado interno puede afectar positivamente a las exportaciones, al desviarse parte de la producción a los mercados externos.

(5) Véase, de nuevo, Argimón y Roldán (1994).

SALDOS PRESUPUESTARIO Y CORRIENTE



Fuente: OECD Economic Outlook 54.

Por último, aun cuando sea de difícil cuantificación, tampoco se debe ignorar el impacto que la política fiscal expansiva, puesta en práctica desde 1989, ha podido tener sobre la competitividad de nuestra economía. En efecto: la política fiscal expansiva obligó a la política monetaria a tener un mayor protagonismo en la lucha contra las tensiones inflacionistas —reavivadas, a su vez, por la política fiscal—, lo que acabó por afectar negativamente a los sectores abiertos a la competencia exterior —más dinámicos y menos inflacionistas—, mientras que no se afectó en igual grado a los sectores protegidos de la competencia exterior —los más inflacionistas—. Este desequilibrio del *policy-mix* afectó, en fin, a la competitividad de nuestra economía y, por esta vía, al desequilibrio exterior.

En resumen, la escasa correlación observada entre déficit público y déficit exterior —en España en 1993, sobre todo, y en la OCDE en los últimos años— no debe llevar a infravalorar el impacto de la política fiscal sobre el déficit exterior o la competitividad. De hecho, la pasada recesión puede haber ocultado el efecto que la orientación fiscal —su carácter expansivo desde 1989— y la ampliación del desequilibrio presupuestario han podido tener sobre el déficit de balanza por cuenta corriente y la competitividad de nuestra economía. La reactivación económica, la recuperación del consumo privado y la inversión productiva y residencial

—junto con la disminución de la capacidad de financiación del sector privado que conllevan— pueden poner de manifiesto esos efectos potenciales de la política fiscal sobre el déficit exterior estructural.

III.3. La credibilidad de la política fiscal y la incertidumbre de los agentes económicos

La credibilidad de la política fiscal —de la política económica en general— es un elemento clave para su eficacia. Así, la política fiscal dispone de mayores márgenes de actuación si puede utilizar, por ejemplo, el anuncio de medidas como un instrumento más de política económica. Si, por el contrario, carece de la credibilidad suficiente, ese «efecto anuncio» no es utilizable, y la política fiscal ve reducida su efectividad.

Pero, además, la insuficiente credibilidad supone una pérdida de eficiencia, en la medida en que incrementa el grado de incertidumbre de los agentes económicos. Si la política fiscal es fuente de incertidumbre, esa mayor incertidumbre dificultará el cálculo económico en el que se basan las decisiones intertemporales de los agentes económicos y, en particular, afectará negativamente a la estabilidad y al nivel de la inversión privada, del producto potencial y del empleo. A la estabilidad, porque inducirá fluctuaciones evitables de las decisiones de inversión, asociadas a las variaciones de información sobre la influencia de la política fiscal en la demanda agregada. Al nivel, porque provocará el aplazamiento de algunos proyectos de inversión —ya que la decisión de no invertir y esperar a que se disipe la incertidumbre puede tener en ciertos casos una rentabilidad esperada mayor que la asociada a invertir hoy— y el aumento de los tipos de interés reales —resultado de mayores primas de riesgo—. Si, en cambio, la política fiscal es creíble y viene acompañada de planes plurianuales con objetivos precisos, claros y observables, esta puede beneficiar la actividad económica, al disminuir la incertidumbre del entorno económico en el que operan los agentes.

A la política fiscal en España se le han atribuido problemas de credibilidad. Se aduce que los planes de consolidación fiscal plurianuales —como el primer Programa de Convergencia— han resultado imposibles de realizar a los escasos meses de ser anunciados y que los presupuestos del Estado se incumplen, no solo en cuanto al volumen del déficit, los ingresos o los gastos, sino también en cuanto a la composición de estos. Por último, la falta de credibilidad se atribuye también a las medidas legislativas que configuran el marco fiscal y legal en el que operan las empresas y los agentes económicos, quienes ven cómo dicho marco varía año tras año, en algunos casos de forma contradictoria, como ocurrió, por ejemplo, con la reforma y posterior contrarreforma del IRPF en 1992,

o en la extensión de las prestaciones por desempleo en 1989 y su posterior recorte en 1992.

En 1993, estos problemas se manifestaron con especial crudeza. Así, frente a un déficit del Estado previsto de 1.432 mm, el resultado final (en términos de obligaciones reconocidas y derechos pendientes de cobro) fue de 3.396 mm, cifra que más que triplicaba el déficit del año anterior (1.066,3 mm). Esta evolución no se explica solo por un avance moderado de los ingresos —que crecieron un 2 %, frente al 3 % previsto—, sino que es imputable, en gran parte, a la fuerte desviación en los gastos —que crecieron un 18,5 %, frente al 5,4 % previsto—. Pero, incluso dentro de los ingresos y los gastos, la composición fue distinta de la proyectada: mientras en los ingresos retrocedían los fiscales y aumentaban los extraordinarios —como los ingresos patrimoniales—, en los gastos se disparaban todos los conceptos, con la excepción de los gastos de personal y los financieros. En resumen: la ejecución del presupuesto de 1993, además de suponer un cambio de orientación de la política fiscal, supuso una pérdida de confianza en los presupuestos iniciales como instrumento de previsión de los ingresos y gastos públicos que se realizarán en el ejercicio correspondiente.

Se puede argumentar que esas desviaciones en 1993 fueron producto de la inesperada recesión, o de su extraordinaria intensidad. Así, al elaborarse los presupuestos para ese año, el crecimiento proyectado de la actividad era mayor que el que efectivamente se dio. En definitiva, la sensibilidad cíclica del presupuesto, junto con la insólita profundidad de la fase recesiva del ciclo, explicaría la magnitud de las desviaciones del presupuesto en 1993 —o en otros años—.

No obstante, y a pesar de que los factores aducidos ciertamente aclaran parte de lo ocurrido en ese año, existen otros elementos que apuntan hacia unas raíces más profundas para explicar esas desviaciones. En primer lugar, la ejecución presupuestaria en 1993 no ha sido inusual en el contexto histórico reciente. Como se observa en el gráfico III.7, que recoge los crecimientos nominales del gasto previstos en cada presupuesto —créditos iniciales— y los resultantes de la ejecución de los presupuestos —definidos en términos de obligaciones reconocidas—, el crecimiento previsto ha estado sistemáticamente por debajo del resultante de la ejecución —con la excepción, no casual, de los años 1983 y 1984—. Este patrón de desviaciones recurrentes solo puede darse si el presupuesto de gastos del Estado, lejos de ser una restricción rígida, es flexible, con un elevado grado de adaptabilidad y, por lo tanto, escasamente efectiva como limitación del crecimiento de los gastos. Aunque puedan existir cambios en el entorno macroeconómico no previstos, y que tengan una incidencia directa sobre el gasto público vía, por ejemplo, prestaciones por desempleo, es difícil explicar, en función de esas

**PRESUPUESTO DEL ESTADO
CRÉDITOS INICIALES Y OBLIGACIONES RECONOCIDAS**



Fuente: Ministerio de Economía y Hacienda.

(a) Tasa de crecimiento sobre obligaciones reconocidas en el año anterior.

sorpresas, un patrón de desviaciones tan persistente a lo largo de un ciclo económico completo.

La incertidumbre asociada a la evolución del ciclo económico no parece explicar el problema del incumplimiento de los presupuestos. En el cuadro III.1 se presentan las estimaciones del llamado *gap de credibilidad* para el presupuesto del Estado. Este se define, simplemente, como la diferencia entre las liquidaciones presupuestarias de ingresos y pagos (en términos de obligaciones reconocidas y derechos pendientes de cobro) y las previstas en los presupuestos iniciales. Un signo negativo de este *gap* denota, pues, un problema de credibilidad de la política fiscal. A su vez, ese *gap* de credibilidad se calcula para los ingresos y gastos corregidos del efecto del ciclo, esto es, sobre el impulso fiscal. Esto permite evaluar si ese problema de credibilidad tiene su origen último en las sorpresas sobre la evolución del ciclo económico. Además, dicho *gap* se calcula de manera desagregada para los ingresos, para los gastos y para las distintas rúbricas de estos.

Como se observa en el cuadro III.1, la comparación entre el *gap* del déficit —de su variación— y el del impulso fiscal no permite sustentar la

GAP DE CREDIBILIDAD: ESTADO (a)

| | 1988 | 1989 | 1990 | 1991 | 1992 (b) | 1993 | 1994 |
|---|--------------|--------------|--------------|--------------|--------------|--------------|--------------|
| VARIACIÓN DEL SALDO | | | | | | | |
| PRESUPUESTARIO | 0,57 | 1,80 | -0,59 | -0,64 | 0,16 | -3,96 | 0,00 |
| IMPULSO FISCAL (c) | 0,35 | 1,51 | -0,53 | -0,44 | 0,69 | -3,56 | -0,13 |
| Impulso fiscal de ingresos (c) .. | 1,00 | 1,56 | -0,35 | 0,12 | 0,85 | 0,25 | 0,04 |
| Impulso fiscal de gastos (d) ... | 0,65 | 0,04 | 0,17 | 0,56 | 0,16 | 3,82 | 0,17 |
| Gastos de personal | -0,12 | -0,21 | 0,03 | 0,08 | -0,08 | 0,21 | 0,07 |
| Compra de bienes corr. y servicios | 0,06 | 0,00 | 0,01 | -0,01 | 0,00 | 0,17 | -0,01 |
| Gastos financieros | 0,37 | 0,24 | 0,03 | 0,42 | -0,09 | 0,05 | -0,08 |
| Transferencias corrientes | 0,32 | 0,42 | 0,18 | -0,04 | 0,84 | 2,81 | 0,11 |
| <i>A Comunidades Autónomas</i> .. | <i>0,10</i> | <i>0,20</i> | <i>0,04</i> | <i>-0,23</i> | <i>0,48</i> | <i>0,48</i> | <i>-0,32</i> |
| <i>A Corporaciones Locales</i> | <i>-0,04</i> | <i>-0,16</i> | <i>0,06</i> | <i>0,03</i> | <i>0,02</i> | <i>0,04</i> | <i>0,16</i> |
| <i>A Organismos Autónomos</i> | | | | | | | |
| <i>Administrativos</i> | <i>0,24</i> | <i>0,16</i> | <i>-0,01</i> | <i>-0,03</i> | <i>0,35</i> | <i>1,53</i> | <i>-0,04</i> |
| <i>A la Seguridad Social</i> | <i>-0,03</i> | <i>0,18</i> | <i>0,27</i> | <i>0,26</i> | <i>-0,09</i> | <i>0,32</i> | <i>0,28</i> |
| <i>A Organismos Autónomos</i> | | | | | | | |
| <i>Comerciales</i> | <i>0,02</i> | <i>-0,02</i> | <i>0,01</i> | <i>-0,02</i> | <i>-0,06</i> | <i>0,02</i> | <i>0,02</i> |
| <i>A empresas públicas y otros</i> | | | | | | | |
| <i>entes públicos</i> | <i>0,10</i> | <i>0,18</i> | <i>-0,03</i> | <i>0,04</i> | <i>-0,14</i> | <i>0,32</i> | <i>0,01</i> |
| <i>A empresas privadas</i> | <i>-0,01</i> | <i>-0,01</i> | <i>-0,01</i> | <i>0,01</i> | <i>-0,01</i> | <i>0,00</i> | <i>-0,01</i> |
| <i>A familias e instituciones</i> | | | | | | | |
| <i>sin fines de lucro</i> | <i>-0,01</i> | <i>-0,00</i> | <i>-0,03</i> | <i>0,04</i> | <i>0,19</i> | <i>0,03</i> | <i>0,01</i> |
| <i>Al exterior</i> | <i>-0,10</i> | <i>-0,13</i> | <i>-0,11</i> | <i>-0,16</i> | <i>-0,07</i> | <i>-0,01</i> | <i>-0,08</i> |
| Inversiones reales | -0,04 | -0,37 | -0,22 | 0,52 | -0,45 | 0,25 | -0,06 |
| Transferencias de capital | 0,06 | -0,06 | 0,14 | -0,42 | -0,07 | 0,29 | 0,13 |

Fuentes: Ministerio de Economía y Hacienda, Banco de España y elaboración propia.

(a) Diferencia, en porcentaje del PIB, de los valores que se obtienen de las liquidaciones presupuestarias en términos de derechos reconocidos y obligaciones reconocidas menos los correspondientes al presupuesto inicial.

(b) Los datos de 1991 se han homogeneizado a la estructura de 1992 (cambio institucional de la Agencia Tributaria y Correos).

(c) Un signo positivo indica orientación contractiva.

(d) Un signo positivo indica orientación expansiva.

interpretación de que es el ciclo económico el que explica las desviaciones presupuestarias. En efecto: gran parte de la desviación observada se mantiene, una vez que se corrige por el efecto del ciclo —y que se recoge en el impulso fiscal—, por lo que la incertidumbre acerca de la evolución de la actividad no parece ser el origen del problema de credibilidad de la política fiscal. De nuevo, es importante tener en cuenta que las cifras de los años 1989 y 1990 vienen distorsionadas por el traspaso de las devoluciones del IRPF correspondientes a la declaración de 1988,

desde el año 1989 al año 1990, hecho que sesga al alza el carácter contractivo de la ejecución del presupuesto en el año 1989 en relación con los presupuestos iniciales.

Otro rasgo característico es que la ejecución de los presupuestos desde 1990 es —con la excepción del año 1992— sistemáticamente más expansiva de la que correspondería a los presupuestos iniciales, lo que se refleja en el signo negativo del *gap* de credibilidad calculado sobre el impulso fiscal. Si observamos la desagregación entre gastos e ingresos, tenemos otro elemento clave de ese problema: mientras que la ejecución de los ingresos es habitualmente más contractiva que la pretendida en los presupuestos —con la excepción de 1990, por la distorsión de las devoluciones del IRPF—, la ejecución de los gastos ha sido siempre, sin ninguna excepción, más expansiva que la diseñada en el presupuesto inicial. Estos rasgos se han mantenido, si bien de modo mucho menos pronunciado, en la ejecución presupuestaria de 1994, ya que la ausencia de desviaciones significativas se debió, en gran medida, a que el entorno económico resultó más favorable que el previsto durante la elaboración del Presupuesto. Mención aparte merece el año 1993, en el que existió una desviación muy notable del déficit del Estado, que se imputó a la inesperada intensidad de la recesión. Sin embargo, un primer análisis del cuadro III.1 parece negar ese origen, sugiriendo la hipótesis de un cambio en la orientación de la política fiscal en ese año: la mayor parte de la desviación queda explicada por la acción discrecional recogida en la estimación del impulso fiscal. Además, aun cuando el indicador utilizado no corrigiera adecuadamente el déficit por el efecto del ciclo, sería imposible que ese efecto cíclico inesperado provocase desviaciones en todos los componentes del gasto —desde gastos en bienes y servicios hasta inversiones reales—.

Si se examina la desagregación del gasto en sus distintos componentes, puede observarse que no todas las rúbricas tienen el mismo carácter expansivo en la ejecución del presupuesto. En particular, mientras que la ejecución de la inversión suele ser más contractiva de lo presupuestado —con las excepciones de 1991 y 1993—, la ejecución de las transferencias corrientes y los gastos financieros es más expansiva que lo que se pretendía en los presupuestos iniciales. Este rasgo es reflejo, de nuevo, de problemas de diseño de la política fiscal. En el caso de las inversiones, su ejecución contractiva apunta hacia las interrelaciones entre el ciclo político y los presupuestos: ante una desviación del objetivo de déficit, resulta más sencillo —menos costoso en términos políticos— recortar inversiones que recortar, por ejemplo, derechos subjetivos en el área de las prestaciones sociales. En cuanto a las transferencias corrientes, su ejecución expansiva refleja la adaptabilidad de la restricción presupuestaria ante la presión de distintos agentes económicos. El hecho de que, dentro de las transferencias corrientes, sean las dirigidas a las

Comunidades Autónomas y a la Seguridad Social las que originan, en su mayor parte, el desbordamiento presupuestario indica que el problema de credibilidad de la política fiscal no se circunscribe exclusivamente al ámbito del Estado, sino que afecta al conjunto de las Administraciones Públicas. Por lo que respecta al desbordamiento de los gastos financieros, este rasgo tan llamativo quizá refleje una deficiente técnica de elaboración presupuestaria, ya que los pagos por intereses dependen de la deuda emitida en el año anterior, debido al escaso peso de los títulos de deuda con vencimiento inferior al año, por lo que deberían conocerse perfectamente al diseñar los presupuestos.

En resumen: la evidencia recogida acerca de las desviaciones presupuestarias sugiere que existe, al menos hasta 1993, un problema de credibilidad en el ámbito de la política fiscal. La persistencia de los desbordamientos a lo largo del tiempo, el carácter sistemáticamente expansivo de la ejecución presupuestaria —compatible con una ejecución contractiva de los ingresos y una expansiva de los gastos— y la magnitud de las desviaciones en el caso de las transferencias corrientes a otros agentes de las Administraciones Públicas confirman que ese problema de credibilidad se origina en la inoperancia de la restricción presupuestaria agregada. Este hecho indica la existencia de fallos en el marco institucional, ya sea en la técnica presupuestaria, ya en el esquema de aprobación de gastos no dotados suficientemente en los presupuestos iniciales. La solución de estos problemas de carácter institucional es difícil. Una posibilidad es la de fijar reglas que limiten la evolución del gasto, si bien el diseño de reglas eficaces es una tarea muy compleja.

Las leyes de presupuestos han incluido, desde 1990, alguna regla de este tipo, a través de su artículo 10, que establecía un límite tanto a la variación de los créditos iniciales —los créditos extraordinarios y suplementos de crédito no podían superar un cierto porcentaje de los créditos iniciales— como al reconocimiento de obligaciones —no podían superar a los créditos iniciales, excepto por obligaciones generadas por créditos extraordinarios, por suplementos de créditos y por ingresos previos—. Sin embargo, la fuerte desviación del gasto ejecutado respecto al previsto obligó a la derogación de dicho artículo para 1993. Aunque este hecho ilustra las dificultades de definir reglas con las suficientes garantías, no implica que este tipo de normas, aunque imperfectas, sean inútiles. Su utilidad estriba en hacer más transparente el cumplimiento o no de la restricción presupuestaria inicial, aumentando los costes de su vulneración y obligando a una ejecución presupuestaria más estricta en el futuro.

Desde este punto de vista, no se puede decir que el artículo 10 no haya cumplido, por tanto, su función ni tan siquiera en 1993, cuando hubo que exonerar su cumplimiento. En definitiva, una lección que se puede extraer de la evolución de las desviaciones presupuestarias desde 1976

es que las reglas de fijación de techos al crecimiento del gasto —como las recogidas en el artículo 11 de la Ley de Presupuestos para 1995— son útiles para limitar, al menos, la magnitud de dichas desviaciones.

IV

DEUDA PÚBLICA, DÉFICIT Y UNIÓN MONETARIA

IV.1. El Tratado de Maastricht y el criterio de déficit excesivo

El Tratado de Maastricht impone la realización, por parte del Consejo Europeo, de exámenes regulares sobre la situación de las finanzas públicas en los estados miembros, que tienen por objeto controlar los riesgos asociados a una orientación fiscal descompensada o expansiva. En concreto, estos exámenes se realizan ya desde el inicio de la Segunda Fase de la Unión Económica y Monetaria (UEM), esto es, desde 1994, si bien el examen no se acompañará de sanciones —en caso de existir un déficit excesivo— hasta el inicio de la Unión Monetaria, salvo en lo que se refiere a la posible pérdida de los Fondos de Cohesión en el caso de los países receptores de los mismos. No obstante, lo más relevante en relación con los criterios de déficit excesivo es que aquellos países cuyas finanzas públicas no se encuentren —en función de lo establecido en esos criterios— saneadas no podrán acceder a esa Unión Monetaria.

Esos criterios, que sirven para establecer cuándo existe un déficit excesivo, se definen en los artículos 104c(2) y 104c(3) del Tratado de la Unión, así como en el artículo 1 del Protocolo sobre el Procedimiento de Déficit Excesivo. De manera esquemática, estos artículos establecen:

- A) La Comisión preparará un informe sobre un país miembro, si se cumple, al menos, uno de los siguientes criterios:
 - La *ratio* de déficit público respecto al PIB supera el 3 %, excepto si:
 - i) Esa *ratio* disminuye de manera continua y sustancial y está próxima al valor de referencia.

O, alternativamente:

- ii) El exceso respecto al valor de referencia es excepcional y temporal, y la *ratio* permanece próxima a su valor de referencia.
 - La *ratio* de deuda pública respecto al PIB excede el 60 %, a menos que esta disminuya lo suficiente, y se aproxime al valor de referencia a un ritmo satisfactorio.
 - Si, a pesar del cumplimiento de los criterios anteriores, la Comisión estima que existe un riesgo de déficit excesivo en el estado miembro.
- B) La Comisión tendrá, además, en cuenta:
- Si el déficit público es mayor que la inversión pública.
 - Otros factores relevantes, como la posición presupuestaria y económica a medio plazo.

Como se observa, estos criterios contienen un grado de ambigüedad suficiente como para evitar los problemas que podrían derivarse de la estricta aplicación de unas normas rígidas y difíciles de justificar desde un punto de vista normativo (1).

En cualquier caso, al margen de la discutible racionalidad —en términos de teoría económica— de estos criterios sobre la existencia de un déficit excesivo, lo cierto es que son de obligado cumplimiento si España quiere estar en condiciones de acceder a la Unión Monetaria. Más allá de los posibles efectos nocivos que la posición fiscal pueda tener sobre la inflación o el déficit exterior, y que se han analizado con anterioridad, la consolidación fiscal aparece como una obligación ineludible, impuesta desde el exterior por el Tratado de Maastricht.

En estos momentos, la *ratio* del déficit público respecto al PIB se sitúa en España en el 6,7 % en 1994, representando, además, la inversión pública solo un 3,9 % del PIB. En cuanto a la *ratio* de deuda pública sobre el PIB, esta se situó en el 60,4 % ya en 1993, alcanzando el 63 % en 1994. Además, no se pueden aplicar las eximentes parciales recogidas en el Tratado, pues esas desviaciones no pueden calificarse ni de excepcionales ni de temporales.

(1) De hecho, el nivel del 60 % se alcanzaría a largo plazo, si el déficit permanece en el 3 % del PIB, el crecimiento real del PIB es del 2,5 % —que sería, aproximadamente, el crecimiento potencial a largo plazo— y la inflación es el 2,7 %.

Estos incumplimientos hacen que las finanzas públicas españolas se ajusten a la definición de lo que es un déficit público excesivo, lo que hace imprescindible un proceso de consolidación presupuestaria para que España pueda estar en la Unión Monetaria. Estamos obligados, por tanto, a implementar —en el marco de un programa de convergencia— medidas de política fiscal que permitan la reducción de la *ratio* déficit público/PIB e inviertan las actuales tendencias al incremento de la deuda pública. El éxito de estas medidas, como nos recuerda el fracaso del Programa de Convergencia de primavera de 1992, depende de: que se conozcan las causas que originan ese déficit excesivo, que se establezcan los medios y medidas que atajen el problema desde la raíz y, por último, que no se haga depender ese éxito de variables exógenas no controlables —como la reactivación de la economía nacional o internacional—.

Antes de pasar a analizar los programas de convergencia, es necesario puntualizar que el problema del déficit excesivo español no es, en absoluto, una excepción en el contexto europeo. De hecho, todos los países europeos —con la excepción de Alemania, Irlanda y Luxemburgo— incumplen ahora mismo los criterios de déficit público, si bien en distinto grado. En el caso español, el rasgo más preocupante es, como ya se ha comentado, el crecimiento tendencial del gasto y el desbordamiento sistemático de las previsiones.

IV.2. Los programas de convergencia

El Programa de Convergencia, presentado por el gobierno en la primavera de 1992, pretendía, además de responder al compromiso adquirido con la Comisión Europea, recoger el diseño global de política económica —en sus vertientes de política fiscal y de reformas estructurales— que debía permitir a la economía española cumplir con los requisitos exigidos para acceder a la Tercera Fase de la Unión Económica y Monetaria en 1997.

Un elemento clave del mismo era la orientación de la política fiscal en los siguientes años. En efecto: si bien el *stock* de deuda pública se encontraba en aquellas fechas muy por debajo de lo exigido en los criterios de déficit excesivo, lo cierto es que el déficit público se situaba en 1991 en el 4,4 % del PIB —cifra que, con posterioridad, se revisó hasta el 4,9 % del PIB—, lo que obligaba a realizar un cierto esfuerzo de consolidación fiscal. De hecho, el programa se planteaba un objetivo de consolidación presupuestaria muy ambicioso y exigente. Así, se pretendía que, para 1996, el déficit del conjunto de las Administraciones Públicas se situara en el 1 % del PIB. Por supuesto, hoy queda claro lo inalcanzable

que resultaba ese objetivo, y el exceso de voluntarismo que subyacía tras ese ambicioso plan de consolidación fiscal.

El incumplimiento del Programa de Convergencia, al menos en su aspecto fiscal, fue evidente a los escasos meses de su presentación. La causa última de ese suceso fue el excesivo optimismo del escenario macroeconómico del programa: el crecimiento del PIB previsto para 1992 y 1993 era del 3 % y del 3,3 %, respectivamente.

En realidad, debajo de esa apariencia de exigencia en el campo del déficit público, el proyecto de consolidación fiscal propuesto suponía un escaso esfuerzo de reducción del desequilibrio público, pues esa disminución se debía, exclusivamente, al elevado crecimiento económico previsto. Frente al descenso en el déficit público de 3,4 puntos porcentuales que contenía el Programa (desde el 4,4 % del PIB hasta el 1 % del PIB), la reducción implícita en el déficit estructural se estima que era solo 0,7 puntos porcentuales del PIB (2), correspondiendo el resto al efecto del ciclo.

A este hecho —la excesiva confianza en la recuperación de la actividad como factor de atenuación del desequilibrio público— se unió una valoración inadecuada acerca de las tensiones estructurales que subyacían en la evolución del déficit. Así, el déficit público del año 1991 —que era el año del que arrancaba el Programa de Convergencia— se había infraestimado en medio punto del PIB, como ya se ha dicho. A este factor, que aisladamente podría considerarse casi anecdótico, se le unían otros problemas, como la acumulación, en el ámbito de la sanidad pública, de obligaciones pendientes de reconocimiento presupuestario —por un volumen de 461 mm—.

En resumen: el primer Programa de Convergencia fracasó, en el ámbito del objetivo de consolidación presupuestaria, por un exceso de confianza, respecto a las posibilidades de contener las tendencias al desbordamiento del déficit estructural y respecto a la contribución del ciclo económico al descenso del déficit público. De estos dos elementos, es, sin duda, el último el que desempeña un mayor papel, ya que el crecimiento real del PIB previsto era de un 3 % para 1992, un 3,3 % para 1993 y un 3,6 % para 1994 y 1995. Sin embargo, si detrás de los objetivos de déficit público hubiese existido un compromiso de reducción del déficit estructural —que actuara como *anclaje* de esos objetivos de consolidación presupuestaria—, la magnitud de las desviaciones del Programa habrían sido menores. La combinación, pues, de un excesivo optimismo sobre la evolución de la actividad y de la ausencia de un objetivo de reducción del déficit estructural explica el prematuro fracaso del Programa de Convergencia de la primavera de 1992.

(2) Estas cifras se han tomado de González-Páramo y Roldán (1992).

El segundo Programa de Convergencia, aprobado en julio de 1994, recoge el nuevo compromiso del gobierno en materia de consolidación fiscal y de reformas estructurales. Aunque ni la información cuantitativa ni la cualitativa son lo suficientemente detalladas para poder extraer conclusiones definitivas sobre las posibilidades de éxito de la política planteada, sí permiten hacer una reflexión preliminar.

El compromiso del Programa en materia de déficit público se sintetiza en la reducción desde el 7,3 % alcanzado en 1993 (el 7,5 % después de la última revisión) al 3 % en 1997, lo que supone un descenso de 4,3 puntos porcentuales del PIB. En cualquier caso, en 1996, el déficit público superaría en 1,4 puntos porcentuales el techo establecido en el criterio sobre déficit público excesivo, aunque siguiendo una tendencia decreciente que permitiría cumplir una de las condiciones de acceso a la Unión Monetaria. Por lo que se refiere a la deuda pública bruta, esta aumenta en casi diez puntos porcentuales del PIB entre 1993 y 1997 —pasando de un 57,8 % del PIB (3) a un 67,2 % del PIB—, disminuyendo solo en 1997 y en 0,3 puntos porcentuales del PIB. Se supera, pues, el límite del 60 %, aunque iniciando una senda de reducción que también podría bastar para cumplir otra de las condiciones pactadas en el Tratado de la Unión Europea para integrarse en la Unión Monetaria.

En cuanto al reparto de ese compromiso de reducción del déficit público por niveles de la administración (véase cuadro IV.1), son las Administraciones Centrales las que realizan un mayor esfuerzo absoluto. Así, mientras las Territoriales disminuirían su déficit en 0,9 puntos porcentuales del PIB —desde un 1,2 % en 1993 (un 1,3 % después de la última revisión) a un 0,3 % en 1997—, las Administraciones Centrales lo harían en 3,4 puntos porcentuales de PIB. Si bien no se detalla el impacto cuantitativo de las medidas contempladas en el Programa, este objetivo de reducción se apoyaría en tres pilares: el recorte del gasto público en tres puntos porcentuales, el mantenimiento de la presión fiscal individual —previendo, de hecho, una caída de la *ratio* ingresos/PIB— y una serie de reformas estructurales que facilitarían la consecución del objetivo de recorte del déficit mejorando la eficiencia y la competitividad de la economía española. Aunque tampoco se concretan lo suficiente estas medidas estructurales, las de mayor trascendencia serían la reforma de la Ley General Presupuestaria, la mejora en los procedimientos de gestión, la reforma de las prestaciones por baja laboral —unificando la incapacidad laboral transitoria y la invalidez provisional, y acortando su excesiva duración, de hasta seis años— ya plasmada en el presupuesto para 1995, la lucha contra el fraude fiscal, etc.

(3) La estimación de la *ratio* de deuda pública bruta/PIB para 1993 se sitúa actualmente en el 60,4 %.

EL PROGRAMA DE CONVERGENCIA DE JULIO DE 1994 (a)

| | 1993 | 1994 | 1995 | 1996 | 1997 |
|--|------------|------------|------------|------------|------------|
| PORCENTAJES DEL P.I.B.: | | | | | |
| Déficit Administraciones Públicas | 7,3 | 6,7 | 5,9 | 4,4 | 3,0 |
| Administraciones Centrales | 6,1 | 5,7 | 5,1 | 3,8 | 2,7 |
| Estado | 5,8 | 5,0 | 4,6 | 3,5 | 2,5 |
| Seguridad Social y Organismos | | | | | |
| Autónomos Administrativos | 0,3 | 0,7 | 0,5 | 0,3 | 0,2 |
| Administraciones Territoriales | 1,2 | 1,0 | 0,8 | 0,6 | 0,3 |
| Deuda | | | | | |
| Bruta | 57,8 | 62,7 | 65,9 | 67,5 | 67,2 |
| Neta | 55,8 | 60,7 | 63,9 | 65,5 | 65,2 |
| CRECIMIENTOS DEL P.I.B. (%): | | | | | |
| PRO MEMORIA: | | | | | |
| Nominal | 3,6 | 5,8 | 6,5 | 7,5 | 8,6 |
| Real | -1,0 | 1,3 | 2,8 | 3,9 | 3,9 |
| Deflactor | 4,6 | 4,4 | 3,6 | 4,0 | 4,0 |

Fuente: *Programa de Convergencia*, Ministerio de Economía y Hacienda.

(a) Las cifras del crecimiento real y del deflactor, para 1996 y 1997, son cifras medias. Magnitudes de Contabilidad Nacional.

El componente del gasto sobre el que se realiza un mayor esfuerzo de contención es el consumo público. En concreto, se pretende —en el ámbito de las Administraciones Públicas— reducir su peso en porcentaje del PIB desde el 17,2 % alcanzado en 1993 (el 17,5 % después de la última revisión) hasta el 15,7 % en 1997, lo que significa un descenso de 1,5 puntos porcentuales del PIB. Para ello, se establecen medidas como el incremento salarial en función de la inflación prevista, la contención de la oferta de empleo público —solo se cubrirían el 50 % de las bajas, con excepciones para ciertos cuerpos con dotaciones de personal insuficientes, una directriz que ya ha sido modificada sustancialmente de acuerdo con los sindicatos— y el cobro de tasas por algunos servicios públicos prestados. En cuanto a la inversión pública, se mantiene una cierta ambigüedad, huyendo de cuantificaciones y afirmando que se mantendrá un esfuerzo inversor en infraestructuras superior al de la media de la CE. Por último, en el terreno de las transferencias, se anuncia la reforma de las prestaciones por incapacidad, así como el refuerzo del carácter contributivo de las pensiones y el mantenimiento de su poder adquisitivo.

En el ámbito de los ingresos, se garantiza el mantenimiento de la presión fiscal individual, y se prevé con cierta cautela una caída de la *ratio* de ingresos sobre PIB. Esa caída sería el resultado de los menores

ADMINISTRACIONES CENTRALES: INGRESOS Y GASTOS (a)

| | 1993 | 1994 | 1995 | 1996 | 1997 |
|--|------|------|------|-------|-------|
| PORCENTAJES DEL P.I.B.: | | | | | |
| Gastos | | 40,3 | 38,8 | 37,8 | 36,9 |
| Ingresos | | 34,8 | 33,8 | 34,1 | 34,3 |
| Déficit | | 5,5 | 5,0 | 3,7 | 2,6 |
| VARIACIONES ABSOLUTAS (EN PUNTOS DEL P.I.B.): | | | | | |
| Gastos | | | -1,5 | -1,0 | -0,9 |
| Ingresos | | | -1,0 | 0,3 | 0,2 |
| Déficit | | | -0,5 | -1,3 | -1,1 |
| TASAS DE CRECIMIENTO (%): | | | | | |
| Gastos | | | 2,6 | 4,8 | 5,9 |
| Ingresos | | | 3,5 | 8,5 | 9,1 |
| Déficit | | | -3,2 | -20,3 | -23,5 |
| CRECIMIENTOS DEL P.I.B. (%): | | | | | |
| PRO MEMORIA: | | | | | |
| Nominal | 3,6 | 5,8 | 6,5 | 7,5 | 8,6 |

Fuente: *Programa de Convergencia*, Ministerio de Economía y Hacienda.

(a) En términos presupuestarios.

beneficios del Banco de España —que fueron extraordinariamente elevados en 1992 y 1993, lo que permitió un considerable incremento de los ingresos patrimoniales del Estado en 1993 y 1994—, del impacto retardado de la recesión sobre los ingresos y de las medidas discrecionales de fomento de la inversión en el ámbito del impuesto de sociedades. Asimismo, se reduce, aparentemente, el énfasis en el proceso de privatización de empresas públicas —argumentándose que el tamaño del sector público empresarial español es menor que el existente en la mayoría de los países de la UE— (4).

El cuadro IV.2 (5) recoge, para las Administraciones Centrales, la evolución prevista de gastos, ingresos y déficit —en términos de contabilidad presupuestaria, lo que explica la discrepancia en las cifras de déficit entre los cuadros IV.1 y IV.2—. Como se observa, la reducción en el défi-

(4) Los Presupuestos Generales del Estado para 1995 recogen, sin embargo, ingresos procedentes de privatizaciones por unos 300 mm, habiéndose efectuado ya algunos de estos procesos privatizadores, mientras que otros se encuentran en curso de ejecución.

(5) La ausencia de cifras del año 1993, junto con la no disponibilidad de una liquidación consolidada para el conjunto de las Administraciones Centrales, explica las lagunas en la información ofrecida.

cit público se logra merced a la reducción de la *ratio* de gastos/PIB en casi cuatro puntos porcentuales. De hecho, la *ratio* de ingresos/PIB disminuye en medio punto. En cuanto a la intensidad del esfuerzo de contención del gasto, este se concentra en el año 1995, en el que la *ratio* gasto/PIB cae 1,5 puntos porcentuales —y su tasa de crecimiento nominal se sitúa en un moderadísimo 2,6 %—. Sin embargo, la pérdida de ingresos que el Programa prevé para 1995 impide que dicho esfuerzo restrictivo se concrete en una mayor reducción del déficit durante el año. En cualquier caso, estas dos características —el ajuste vía gastos y el mayor esfuerzo de contención de estos durante los primeros años— diferencian claramente este Programa de Convergencia del anterior, en el que el objetivo de consolidación presupuestaria se conseguía por un importante incremento de los ingresos, y en los últimos años.

En resumen: a pesar de las lagunas existentes en el Programa —en concreto, la ausencia de información detallada y la falta de concreción en las reformas estructurales que afectan a la evolución de ingresos y gastos—, este establece un compromiso claro y constatable de reducción del déficit público, merced a un recorte del gasto público en los primeros años del período considerado. El cumplimiento riguroso de este compromiso, en 1995 y 1996, se convierte en un mínimo imprescindible, dado el optimismo del Programa respecto al crecimiento del PIB nominal previsto para los últimos años y lo ajustado del logro del objetivo de consolidación presupuestaria.

IV.3. La evolución de la deuda pública

La evolución de la deuda pública en relación con el PIB está cobrando gran relevancia en el análisis de la actividad del sector público, y ello por varios motivos. En primer lugar, porque es uno de los factores que se tienen en cuenta, en el Tratado de Maastricht, a la hora de determinar si existe o no un problema de déficit público excesivo —si bien el Tratado contiene, como ya se ha dicho, unas dosis de ambigüedad importantes a la hora de concretar este criterio—. Por otra parte, permite analizar la actuación de las Administraciones Públicas desde el enfoque del reflejo financiero de las operaciones de ingresos y pagos, lo que sirve de contraste de coherencia con lo obtenido desde la óptica de las operaciones no financieras, máxime si se tiene en cuenta que la evolución de la deuda pública bruta no está sujeta a los problemas de *creative accounting* —principalmente, vía activos financieros ficticios— que con frecuencia contaminan el significado del saldo público. Además, puede servir como un indicador adelantado de la política fiscal, sobre todo en el caso de las haciendas territoriales, agentes de los que se recibe una información muy retardada e incompleta de sus operaciones no financieras.

Pero, al margen de estos motivos más o menos indirectos, la evolución de la *ratio* deuda/PIB tiene un interés por sí mismo, por su impacto macroeconómico. Cuestiones como el efecto de la política fiscal sobre los tipos de interés reales a largo plazo o la sostenibilidad a largo plazo de la política fiscal dependen directamente de la evolución de la *ratio* deuda/PIB.

En este epígrafe se repasa brevemente la evolución de la *ratio* deuda/PIB y sus determinantes, realizando, a su vez, una comparación con la evolución en otros países europeos, y proyectando su senda futura, en función de circunstancias alternativas que pretenden reflejar la sensibilidad de dicha *ratio* ante cambios en sus determinantes. Se prescinde, pues, de cuestiones como el impacto de la *ratio* deuda/PIB sobre los tipos de interés, o la sostenibilidad de la deuda y su medición, que requerirían de un análisis más detallado (6).

IV.3.1. La dinámica de la deuda

La deuda pública evoluciona en el tiempo conforme a esta relación:

$$D_{t+1} = D_t (1 + i) - S_t \quad [I]$$

donde D_t es la deuda pública al principio del año t —o al final del año $t - 1$ —, S_t es el superávit primario e i es el tipo de interés nominal (en $t - 1$). En porcentajes del PIB, esa relación sería:

$$d_{t+1} = d_t \frac{(1 + i)}{(1 + n_t)} - s_t \quad [II]$$

donde n es el crecimiento nominal de la economía en el año t . Obsérvese que, solo en el caso en que el tipo de interés nominal sea superior al crecimiento nominal, podrá existir un problema de sostenibilidad —en caso contrario, la deuda pública, como *ratio* del PIB, tendería hacia cero en el largo plazo—. No obstante, aun en el caso en que el tipo de interés nominal no supere al crecimiento nominal, es de esperar que aumentos en la *ratio* deuda/PIB acaben afectando al tipo de interés, elevándolo y generando, eventualmente, problemas de sostenibilidad.

Antes de analizar la evolución en España y en otros países de la UE de dicha *ratio* de deuda, hay que puntualizar que la expresión anterior se aplica para la deuda neta (pasivos financieros menos activos financie-

(6) En González-Páramo, Roldán y Sebastián (1991) y Ballabriga, Dolado y Viñals (1991) se puede encontrar un análisis más detallado de estas cuestiones.

ros), mientras que aquí interesa analizar la deuda bruta. En principio, para las cuestiones de sostenibilidad, de impacto potencial sobre la evolución de los tipos de interés, se debería analizar la posición neta, la deuda pública menos los activos financieros. Sin embargo, la posibilidad de que las referidas técnicas de *creative accounting* permitan encubrir parte del déficit público, hace que la posición neta sea, cuando menos, equívoca, siendo, por tanto, más conveniente considerar la deuda bruta. Además, y no por razones distintas de las ya señaladas, el Tratado de Maastricht se refiere siempre a la deuda pública bruta a la hora de fijar los criterios de déficit público excesivo.

No obstante, a pesar de la solidez de estos motivos —que resultan determinantes—, tener en cuenta solo la posición bruta, dejando a un lado el análisis de los activos, puede distorsionar el análisis. Así, por ejemplo, en el caso de Dinamarca, la existencia de depósitos en el banco central para la gestión de reservas externas, junto con los activos poseídos por el Fondo Social de Pensiones Danés, sesga al alza la *ratio* de deuda, aproximadamente en veinte puntos porcentuales del PIB.

IV.3.2. Evolución comparada de la deuda pública: 1982-1994

En los gráficos IV.1 a IV.7 se recoge la evolución de la deuda pública y sus determinantes para España y otros seis países de la UE —a saber: Alemania, Francia, Italia, Reino Unido, Holanda y Bélgica— en el período 1982-1994. En primer lugar, el gráfico superior nos muestra la evolución de la deuda bruta desde 1982 en adelante, el límite sobre la deuda fijado en Maastricht —la cifra del 60 % del PIB— y la deuda pública que resultaría de la acumulación de los déficit públicos pasados —tomando como base el *stock* de deuda de 1980—. En relación con este último concepto, lo único que se pretende con ello es ilustrar la evolución de los activos financieros —que, en principio, deben coincidir con la diferencia entre la deuda bruta y la que resulta de la acumulación de los déficit, según la expresión [II]—. En la medida en que estos activos financieros son, en su mayor parte, ficticios, la evolución dispar entre la deuda bruta y la deuda neta —entendida como la resultante de la acumulación de los déficit públicos— nos informa sobre el papel de los activos ficticios a la hora de suavizar la evolución temporal del déficit.

El gráfico central ilustra el papel que, en la evolución de la *ratio* deuda/PIB, tienen el saldo primario y el diferencial entre el crecimiento del PIB y el tipo de interés efectivo sobre la deuda bruta. Este tipo de interés efectivo se define como la *ratio* entre la carga de intereses en un año determinado y la deuda pública en circulación a principios de dicho año (o a finales del año anterior). El gráfico inferior se limita a separar ese

ESPAÑA



Fuentes: Ministerio de Economía y Hacienda, y Banco de España.

(a) Tasa de crecimiento del PIB real menos el tipo de interés efectivo real sobre la deuda bruta.

ALEMANIA (a)



Fuentes: Comisión Europea y Fondo Monetario Internacional.

(a) Hasta 1990, Alemania occidental.

(b) Serie enlazada.

(c) Tasa de crecimiento del PIB real menos el tipo de interés real sobre la deuda bruta.

FRANCIA



Fuente: Comisión Europea.

(a) Tasa de crecimiento del PIB real menos el tipo de interés efectivo real sobre la deuda bruta.

ITALIA



Fuente: Comisión Europea.

(a) Tasa de crecimiento del PIB real menos el tipo de interés efectivo real sobre la deuda bruta.

REINO UNIDO



Fuente: Comisión Europea.

(a) Serie enlazada.

(b) Tasa de crecimiento del PIB real menos el tipo de interés efectivo real sobre la deuda bruta.

HOLANDA



Fuente: Comisión Europea.

(a) Tasa de crecimiento del PIB real menos el tipo de interés efectivo real sobre la deuda bruta.

BÉLGICA

Fuente: Comisión Europea.

(a) Serie enlazada.

(b) Tasa de crecimiento del PIB real menos el tipo de interés efectivo real sobre la deuda bruta.

diferencial en sus dos componentes: la tasa de crecimiento y el tipo de interés efectivo. Este tipo de interés efectivo no coincide, en general, con el tipo de emisión de la deuda pública —pues el tipo sobre la deuda dependerá de los tipos vigentes en cada momento de emisión de los títulos que la componen—, ni será, en general, el tipo de interés medio de la deuda emitida en condiciones de mercado —en la medida en que existan títulos de deuda pública, como la deuda especial, cuyo coste es inferior al vigente en el mercado en el momento de la emisión—. Por último, hay que recordar que, para que existan problemas de sostenibilidad de la deuda pública, una condición necesaria es que ese diferencial —la tasa de crecimiento del PIB menos el tipo de interés efectivo de la deuda pública— sea negativo. Si es negativo, el gobierno, con el objeto de cumplir las condiciones de solvencia, se verá obligado, en algún momento, a generar superávit primarios.

El gráfico IV.1 nos muestra la evolución de la deuda pública y sus determinantes en el caso español. Como se observa en el gráfico superior, la deuda pública bruta ha tenido en España un intenso crecimiento, pasando de representar un 26,5 % del PIB en 1982 a suponer un 63 % que se estima para 1994, superando el límite del 60 % del PIB desde 1993. Si observamos la evolución de los déficit acumulados, vemos también que hay un crecimiento elevado de los activos financieros, en especial en las épocas de déficit elevados —entre 1984 y 1986—, lo que apunta a la utilización de activos financieros ficticios para aminorar el impacto de la crisis —o de las expansiones de la política fiscal— sobre las cifras de déficit público, trasladando hacia el futuro parte de dicho efecto.

Pasando a los factores que subyacen a esa dinámica, destaca, en primer lugar, el hecho de que el diferencial entre el crecimiento real del PIB y el tipo de interés real sea positivo en la mayor parte del período considerado. De hecho, hasta 1991 no existía un problema de sostenibilidad de la deuda pública. Sin embargo, a partir de 1991, ese diferencial se vuelve muy negativo —se acerca a los ocho puntos porcentuales en 1993 y todavía supera los tres puntos porcentuales en 1994—, lo que explica el intenso crecimiento de la deuda entre 1991 y 1994. Por lo que se refiere a la evolución del saldo primario, se pueden distinguir tres períodos distintos: uno entre 1982 y 1987, caracterizado por un déficit primario de magnitud considerable, pero que disminuye hasta alcanzar el equilibrio primario en 1987; un segundo período, entre 1987 y 1992, caracterizado por las oscilaciones del saldo primario en torno a cero; y, por último, los años 1993 y 1994, en el primero de los cuales se produce un considerable deterioro del saldo primario —si bien este queda alejado de los elevados niveles alcanzados a principios de los ochenta—, corregido en muy pequeña medida durante 1994. En 1993, la conjunción del incremento del déficit primario con el aumento del diferencial entre el creci-

miento del PIB y el coste efectivo de la deuda pública explican —junto con el incremento de los activos financieros (7)— el crecimiento en 12 puntos porcentuales de la *ratio* deuda/PIB.

Por último, la descomposición del diferencial en el crecimiento del PIB real y en el tipo de interés real efectivo de la deuda se muestra en el gráfico inferior. El rasgo más destacable del crecimiento real del PIB es el de su fortaleza, si bien desde 1987 se observa una lenta desaceleración de ese crecimiento, que culmina con la recesión de 1993 y el inicio de un nuevo período de crecimiento en 1994. En cuanto al tipo de interés real efectivo, se observa una tendencia creciente en todo el período, especialmente intensa en los subperíodos 1982-1987 y 1990-1994. Esa tendencia refleja el incremento de la financiación a precios de mercado, asociada a la desaparición de la monetización del déficit —a principios de la década de los ochenta—, de la financiación vía coeficientes de inversión compulsivos, y de la utilización de títulos de deuda pública fiscalmente opacos. En cualquier caso, este proceso de adaptación a la financiación de la deuda en condiciones de mercado está casi finalizado —con la desaparición del Recurso del Tesoro al Banco de España, solo quedaría ya la deuda especial—, por lo que ese coste efectivo no va a experimentar crecimientos destacables en los próximos años.

Pasando ya a la comparación internacional, en los gráficos IV.2 a IV.7 se recoge la evolución de la deuda pública y sus determinantes en Alemania, Francia, Italia, Reino Unido, Holanda y Bélgica, respectivamente. A pesar de la dispar evolución en los distintos países, se pueden extraer algunas conclusiones de política económica.

En primer lugar, la evolución del diferencial entre el crecimiento del PIB real y el tipo de interés efectivo en estos países es muy distinta de la existente en España. Así, en ninguno de estos países ha sido persistentemente positivo dicho diferencial, por lo que España ha disfrutado, digamos, de una cierta situación de privilegio, que en cualquier caso ya ha llegado a su fin. Esa situación relativamente favorable fue resultado, más que del elevado ritmo de crecimiento de la economía española, del reducido coste efectivo de la deuda. Dentro del conjunto de países considerados, se pueden distinguir dos subgrupos. El primero, constituido por Alemania, Reino Unido, Holanda y Bélgica, en el que el coste efectivo de la deuda, aun teniendo oscilaciones, no presenta una tendencia creciente —lo que indica la ausencia de vías privilegiadas de financiación—. El segundo grupo, constituido por Francia, Italia y España, presenta un creci-

(7) En 1993, y como resultado de la desaparición del Recurso del Tesoro al Banco de España, se produjo una sobreemisión de deuda pública a largo plazo, con el objeto de crear un colchón de liquidez en la cuenta corriente del Tesoro en el Banco de España, lo que explica parte del fuerte incremento de la *ratio* deuda/PIB en dicho año.

miento, durante todo el período considerado, del interés efectivo de la deuda, lo que apunta hacia la existencia de vías de financiación privilegiadas, que han ido desapareciendo a lo largo de la década de los ochenta. En cualquier caso, de estos tres países, España es el que partía de un coste efectivo más bajo a principios de los ochenta, por lo que ha disfrutado de una mejor situación de partida que los otros dos países.

Por lo que respecta al saldo primario, la principal conclusión que se extrae de la comparación internacional es que, en aquellos países en los que la *ratio* deuda/PIB ha alcanzado niveles muy elevados, existe un superávit primario. Es el caso de países como Italia, Holanda y, sobre todo, Bélgica. La acumulación de deuda pública lleva, en definitiva, a un descenso del margen de maniobra de la política fiscal, obligando así a un descenso considerable del gasto público, excluidos los intereses. En definitiva, déficit públicos elevados obligan, tarde o temprano, a una contracción del déficit primario, por lo que, desde el punto de vista de la oferta de bienes públicos, dicha oferta no puede financiarse indefinidamente con deuda pública.

Por último, es importante destacar cómo la experiencia de los países con *ratios* deuda/PIB más elevadas —en especial, la de Italia— es ilustrativa de los peligros que tiene el permitir unos déficit elevados durante períodos prolongados. Piénsese, por ejemplo, que Italia partía en 1982 de una situación no muy preocupante: tenía una *ratio* deuda/PIB del 65 % y un tipo de interés efectivo de la deuda muy bajo (inferior al -3 % real). A pesar de ello, la persistencia de un déficit primario superior al 3 % hasta, aproximadamente, 1988 provocó que la deuda se situara por encima del 90 % del PIB. En solo seis años, la política fiscal excesivamente expansiva provocó que la deuda se situara en una senda explosiva.

En resumen: de la evolución comparada de la deuda pública y sus determinantes se pueden extraer varias conclusiones. En primer lugar, que España ha disfrutado de una situación de relativa ventaja, ya que el acceso a medios de financiación privilegiados permitía que el coste efectivo de la deuda fuese muy reducido, en comparación con el de otros países europeos. En segundo lugar, que esa ventaja ya ha desaparecido, porque el sector público ya no tiene acceso a vías de financiación privilegiada. En tercer lugar, que la persistencia de déficit elevados lleva ineludiblemente a recortes de la oferta de bienes públicos —a aumentos en el superávit primario—, por lo que la cuestión no es si efectuar o no una política fiscal contractiva, sino cuándo hacerlo, con *ratios* de deuda bajas —lo que aumenta el margen de maniobra de la política fiscal— o altas —lo que elimina por completo ese margen de maniobra—. Por último, la experiencia de países con elevadas *ratios* de deuda/PIB —en concreto,

Italia— indica que bastan unos pocos años de *descontrol* fiscal para que la deuda se sitúe en una senda explosiva.

IV.3.3. La deuda pública en el horizonte del año 2000

En el cuadro IV.3 y en el gráfico IV.8 se recoge la evolución del déficit público y de la deuda pública en distintos marcos alternativos de evolución de los precios —recogidos en el deflactor del PIB— y de crecimiento real, así como de orientación de la política fiscal —recogida en la evolución prevista del superávit primario—. Se supone que el tipo de interés nominal —calculado para el primer año como la carga de intereses del año 1994 dividida por el *stock* de deuda pública en circulación al final del año 1993— evoluciona en línea con los precios, de forma que descensos en la inflación —en el deflactor del PIB— llevan a descensos de la misma magnitud en el tipo de interés. Por tanto, se mantiene la hipótesis de tipos de interés reales constantes.

El marco base intenta recoger una situación macroeconómica y fiscal que permitiera a España estar en condiciones de acceder a la Unión Económica y Monetaria en 1999. A diferencia del Programa de Convergencia, se supone una desaceleración más intensa de los precios —una mayor caída del deflactor del PIB—, aunque también un crecimiento real del PIB sensiblemente inferior —no superaría el 3,5 %—. Los resultados son, en cualquier caso, cualitativamente similares: el déficit se encuentra en el 3 % en 1997 —y en el 1 % en 1999— y la deuda comienza a caer desde 1996 en adelante, para situarse por debajo del 60 % a final de siglo. La principal diferencia con el Programa de Convergencia es que la deuda pública, en esta simulación, estaría en 1997 tres puntos porcentuales por debajo de la prevista en el Programa de Convergencia. El origen de esta diferencia puede residir, o bien en el tipo de interés nominal considerado —mayor en el Programa de Convergencia—, o bien en la existencia de asunción de deuda de empresas públicas, que se reflejaran en la evolución de la deuda pública y no en el déficit.

Los escenarios alternativos considerados —no existencia de una política fiscal contractiva, menor crecimiento del esperado, estabilización de los precios y un escenario, denominado pesimista, que combina todos los anteriores— intentan recoger la sensibilidad de la evolución del déficit y de la deuda ante cambios en sus determinantes. En relación con el escenario de menor crecimiento, hay que destacar que no se tiene en cuenta el impacto del ciclo sobre el déficit público, por lo que el mantenimiento de la senda de reducción del superávit primario requeriría un esfuerzo de contención fiscal mayor.

**EVOLUCIÓN DEL DÉFICIT Y DE LA DEUDA
(1994-1999)**

%

| | <i>Supuestos</i> | | | | <i>Resultados</i> | |
|---|---|----------------------------|--------------------------|---------------------|----------------------------|--|
| | <i>Superávit primario (porcentajes del PIB)</i> | <i>Interés nominal</i> | <i>Deflactor PIB</i> | <i>PIB real</i> | <i>Ratio deuda/PIB</i> | <i>Déficit público (porcentajes del PIB)</i> |
| ESCENARIO BASE: | | | | | | |
| 1994 | -1,4 | 9,3 | 4,1 | 2,0 | 63,0 | 6,7 |
| 1995 | -0,7 | 8,8 | 3,6 | 2,8 | 65,1 | 5,9 |
| 1996 | 0,8 | 8,5 | 3,3 | 3,5 | 65,2 | 4,4 |
| 1997 | 2,0 | 8,2 | 3,0 | 3,5 | 64,2 | 3,0 |
| 1998 | 3,0 | 8,2 | 3,0 | 3,5 | 62,1 | 1,9 |
| 1999 | 3,8 | 8,2 | 3,0 | 3,5 | 59,2 | 1,0 |
| SIN AJUSTE (a): | | | | | | |
| 1994 | -1,4 | 9,3 | 4,1 | 2,0 | 63,0 | 6,7 |
| 1995 | -1,4 | 8,8 | 3,6 | 2,8 | 65,7 | 6,6 |
| 1996 | -1,4 | 8,5 | 3,3 | 3,5 | 68,1 | 6,6 |
| 1997 | -1,4 | 8,2 | 3,0 | 3,5 | 70,4 | 6,6 |
| 1998 | -1,4 | 8,2 | 3,0 | 3,5 | 72,8 | 6,8 |
| 1999 | -1,4 | 8,2 | 3,0 | 3,5 | 75,3 | 7,0 |
| CRECIMIENTO MENOR QUE EL ESPERADO (b): | | | | | | |
| 1994 | -1,4 | 9,3 | 4,1 | 2,0 | 63,0 | 6,7 |
| 1995 | -0,7 | 8,8 | 3,6 | 2,5 | 65,2 | 5,9 |
| 1996 | 0,8 | 8,5 | 3,3 | 2,5 | 66,0 | 4,4 |
| 1997 | 2,0 | 8,2 | 3,0 | 2,5 | 65,7 | 3,1 |
| 1998 | 3,0 | 8,2 | 3,0 | 2,5 | 64,3 | 2,1 |
| 1999 | 3,8 | 8,2 | 3,0 | 2,5 | 62,1 | 1,2 |
| ESTABILIZACIÓN DE LOS PRECIOS (c): | | | | | | |
| 1994 | -1,4 | 9,3 | 4,1 | 2,0 | 63,0 | 6,7 |
| 1995 | -0,7 | 9,3 | 4,1 | 2,8 | 65,0 | 6,2 |
| 1996 | 0,8 | 9,3 | 4,1 | 3,5 | 65,2 | 4,8 |
| 1997 | 2,0 | 9,3 | 4,1 | 3,5 | 64,1 | 3,6 |
| 1998 | 3,0 | 9,3 | 4,1 | 3,5 | 62,0 | 2,5 |
| 1999 | 3,8 | 9,3 | 4,1 | 3,5 | 59,1 | 1,5 |
| ESCENARIO PESIMISTA (d): | | | | | | |
| 1994 | -1,4 | 9,3 | 4,1 | 2,0 | 63,0 | 6,7 |
| 1995 | -1,4 | 9,3 | 4,1 | 2,5 | 65,9 | 6,9 |
| 1996 | -1,4 | 9,3 | 4,1 | 2,5 | 68,9 | 7,1 |
| 1997 | -1,4 | 9,3 | 4,1 | 2,5 | 71,9 | 7,4 |
| 1998 | -1,4 | 9,3 | 4,1 | 2,5 | 75,0 | 7,6 |
| 1999 | -1,4 | 9,3 | 4,1 | 2,5 | 78,2 | 7,9 |

Fuentes: Ministerio de Economía y Hacienda, Banco de España y elaboración propia.

(a) Si no varía el déficit primario.

(b) Si el crecimiento del PIB no supera, a partir de 1995, el 2,5%.

(c) Si el deflactor del PIB no baja del 4,4%.

(d) Combinación de los tres escenarios anteriores.

**EVOLUCIÓN DEL DÉFICIT Y DE LA DEUDA
(1991-1999)**

ver gráfico IV.8

Fuentes: Ministerio de Economía y Hacienda, Banco de España y elaboración propia.

Pasando ya a los resultados, recogidos en el gráfico IV.8, las principales conclusiones son las siguientes:

- La ausencia de un esfuerzo de consolidación fiscal y la resistencia a la baja de la inflación impedirían cumplir, en 1997, el objetivo de déficit público.
- En cuanto a la deuda pública, la inercia de su crecimiento hace que sea imposible evitar que crezca en los primeros años y que se sitúe por encima del umbral del 60 % en 1997. A diferencia de lo que ocurre con el déficit público, la deuda pública no se ve muy influenciada por una mayor inflación. Sí se ve afectada, no obstante, por un menor crecimiento real del previsto en el escenario base. En cuanto a la ausencia de corrección del déficit primario, este hecho supondría situar la deuda pública en una senda de crecimiento permanente, que resultaría, lógicamente, insostenible a medio plazo.
- El llamado escenario pesimista —que, de hecho, no se separa en exceso del escenario base, excepto en la falta de contención de la política fiscal— ilustra de los peligros de una ausencia de consolidación fiscal que acabe por afectar al crecimiento real y a las expectativas de inflación. En tal caso, en el horizonte del año 2000, la deuda y el déficit públicos se situarían en una senda que llevaría a España, en unos pocos años, a una situación similar a la de países como Bélgica o Italia.

En definitiva, las simulaciones realizadas confirman que, si grande es el esfuerzo de consolidación fiscal que es necesario realizar para contener el crecimiento de la deuda, mayores son los peligros de una renuncia al control del desequilibrio público. Parece, en resumen, imprescindible que en los próximos años se intensifique el tono moderadamente contractivo que ha adquirido la política fiscal en 1994, para poder acceder a la Unión Monetaria y evitar que las finanzas públicas españolas lleguen a una situación de deterioro que haga muy costosa su corrección.

V

RESUMEN Y CONCLUSIONES

Entre 1988 y 1993, el desequilibrio público se amplió considerablemente, hasta alcanzar un 7,5 % del PIB en 1993. Aunque la recesión económica puede explicar una parte del aumento del déficit, la mayor parte de ese deterioro se explica por un aumento discrecional del gasto público —sustentado en la ampliación de derechos subjetivos, en el ámbito del estado de bienestar—, que no pudo ser compensado por los aumentos en los ingresos. Además, mientras el aumento del gasto público ha tenido un carácter permanente, el registrado en los ingresos ha sido, en buena medida, transitorio, lo que obligará en los próximos años a un mayor grado de exigencia en el control del gasto público, para evitar así una ampliación adicional del desequilibrio.

Este esfuerzo de reducción del gasto en 1994 ha sido moderado, aunque ha supuesto un cambio de tendencia con respecto a las pautas registradas en años anteriores. Combinado con la pérdida de parte de esos ingresos de carácter transitorio, solo permitió rebajar el déficit público hasta el 6,7 % del PIB. Ello se produjo, además, en un año de recuperación de la actividad económica, con un crecimiento superior al previsto. Por su parte, el objetivo de reducción del déficit hasta el 5,9 % del PIB en 1995, establecido en el Programa de Convergencia, implica un menor esfuerzo de contención que el realizado en 1994, dada la esperada mejora del entorno económico, por lo que debería ser un mínimo que se respetara rigurosamente y permitiera situarse en la senda de consolidación fiscal prevista para los próximos años.

En cuanto a la orientación de la política fiscal, esta ha sido expansiva en el período considerado, y ha tendido, en la fase alcista del ciclo, a exacerbar los desequilibrios de la economía. El análisis desagregado de los ingresos y los gastos confirma el efecto expansivo de estos últimos desde 1988, que no fue compensado por el lado de los ingresos.

La política fiscal ha debido de tener un impacto inflacionista no desdeniable. Así, el crecimiento del gasto público y la demanda final de las Administraciones Públicas han sido, en los últimos veinte años, sistemáticamente superiores al crecimiento de la demanda nacional. A esta influencia a medio plazo se añade, desde 1988, el cambio en la orientación de la política fiscal, que ha podido contribuir a exacerbar las presiones inflacionistas puestas en marcha por el propio ciclo alcista de la economía.

En cuanto a la escasa correlación observada entre déficit público y déficit exterior —en concreto, en 1993—, esto no debe llevar a infravalorar el impacto potencial de la política fiscal sobre el déficit exterior. De hecho, la recesión puede haber ocultado el efecto que la ampliación del desequilibrio presupuestario haya podido tener sobre el déficit de la balanza por cuenta corriente. La reactivación económica y la recuperación del consumo privado y de la inversión productiva y residencial —junto con la disminución de la capacidad de financiación del sector privado que conllevan— pueden poner de manifiesto esos efectos potenciales de la política fiscal sobre el déficit exterior.

La evidencia recogida acerca de las desviaciones presupuestarias confirma que existe un problema en el ámbito de la política fiscal, que se origina por la poca efectividad de la restricción presupuestaria. La existencia de deficiencias en el marco institucional, tanto en la técnica presupuestaria de control como en el esquema de aprobación, puede explicar dicha ineficacia.

España, como otros muchos países de la UE, incumple actualmente la condición de no existencia de un déficit excesivo, exigible para poder acceder a la Unión Monetaria. Ello llevó en 1994 a presentar un nuevo Programa de Convergencia que permita el cumplimiento de esa condición. El primer Programa de Convergencia no consiguió la consolidación presupuestaria prevista, por un exceso de voluntarismo, tanto respecto a la posibilidad de doblar las tendencias al desbordamiento del déficit estructural como a la cuantificación del componente cíclico del déficit público. En cuanto al nuevo Programa de Convergencia, a pesar de varias lagunas existentes en él, establece un compromiso claro y preciso de reducción del déficit público, merced a un recorte del gasto público en los primeros años del período considerado. A pesar de este compromiso, el optimismo del Programa —en cuanto al crecimiento alcanzable—, lo ajustado del logro del objetivo de consolidación presupuestaria y la ausencia de una explicación detallada de los medios que han de permitir el logro de esos objetivos hacen imprescindible un extraordinario rigor en su ejecución y cumplimiento.

Por lo que respecta a la deuda pública, a partir del análisis comparado de su dinámica, se alcanzan las siguientes conclusiones. En primer

lugar, que España ha disfrutado en el pasado de una situación de ventaja, ya que el acceso a medios de financiación privilegiados permitía que el coste efectivo de la deuda fuese relativamente reducido, en comparación con el de otros países europeos. En segundo lugar, que esa ventaja ya ha desaparecido, porque el sector público ya no tiene acceso a vías de financiación privilegiada. En tercer lugar, que la persistencia de déficit cuantiosos ha obligado, en aquellos países con elevadas *ratios* de deuda, a recortes de la oferta de bienes públicos —a aumentos en el superávit primario—, por lo que la cuestión no es si efectuar o no una política fiscal contractiva, sino cuándo hacerlo, con *ratios* de deuda bajas —lo que aumenta el margen de maniobra de la política fiscal— o altas —lo que elimina por completo ese margen de maniobra—. Por último, la experiencia de países con elevadas *ratios* de deuda/PIB indica que bastan unos pocos años de déficit elevados para que la deuda se sitúe en una senda explosiva. De hecho, las simulaciones realizadas confirman que los peligros y los costes de una renuncia al control del desequilibrio público son enormes.

En resumen: es imprescindible que en los próximos años se consolide el cambio de orientación de la política fiscal iniciado en 1994, intensificándose su carácter contractivo, con objeto de estar en condiciones de acceder a la Unión Monetaria y de evitar un deterioro de las finanzas públicas españolas que resultaría muy difícil corregir.

APÉNDICE 1

MEDIDAS DE POLÍTICA FISCAL EN EL PERÍODO 1988-1995

Al analizar, en el capítulo II de este trabajo, la orientación de la política fiscal, esta se calificaba globalmente como expansiva o contractiva en función de los resultados obtenidos con un indicador sencillo de acción discrecional de la política fiscal —el impulso fiscal—. Sin embargo, la complejidad de la política fiscal es lo suficientemente grande como para no encajar perfectamente en indicadores tan sintéticos como el utilizado. En efecto: un análisis detallado de la política fiscal revela que esta se compone, en realidad, de un conjunto, frecuentemente contradictorio, de medidas, de carácter legislativo y administrativo, que afectan a las distintas rúbricas de ingresos y gastos. Como se observa en los cuadros adjuntos —que recogen las medidas discrecionales expansivas y contractivas por el lado de los ingresos y los gastos—, a la vista de ese complejo conjunto de disposiciones resulta difícil calificar la política fiscal de un determinado año de «expansiva» o «contractiva»: de hecho, en cada año existe una compleja trama de medidas cuya síntesis no es fácil de realizar.

A pesar de ello, sí que es posible, a la vista de los cuadros adjuntos, observar algunos rasgos generales. Así, en 1988 destaca la ausencia de medidas expansivas por el lado de los gastos, mientras que en 1989 es evidente que existe un aumento discrecional del gasto público que fue financiado, en parte, con incrementos impositivos. Por otra parte, es evidente que 1992 fue un año de contención de la política fiscal, así como que 1993 aparece como un año de confusión y cambio, con todo tipo de medidas, contractivas algunas y expansivas las más, tanto en los ingresos como en los gastos, mientras que en 1994 destaca la actuación contractiva por el lado del gasto. Se añade también un cuadro que resume las principales medidas contenidas en los Presupuestos Generales del Estado para 1995, así como aquellas otras tomadas con anterioridad, pero que podrían tener efectos durante dicho año; aunque, como es lógico, se desconoce cuál será el impacto final de todas estas medidas.

1988

| MEDIDAS CONTRACTIVAS | |
|---|---|
| <i>Aumento de ingresos</i> | <i>Disminución de gastos</i> |
| Cotizaciones sociales — Aumento en un punto del tipo de cotización al Rég. Especial de Empleados de Hogar. Impuestos especiales — Incremento de tipos (alcohol, cerveza y tabaco). | Remuneración de asalariados — Subida salarial del 4 %. Compras netas — Recorte de las inversiones militares y del gasto en bienes corrientes del Ministerio de Defensa. Intereses — Asunción de las cédulas de inversión por el ICO. — Descenso, en 1987, de los tipos medios de emisión de los pagarés del Tesoro. Pensiones — Revalorización de medio punto por debajo de la inflación. |
| MEDIDAS EXPANSIVAS | |
| <i>Disminución de ingresos</i> | <i>Aumento de gastos</i> |
| IRPF — Incremento de recaudación en 1987, sin correspondencia en 1988, a consecuencia del RD 2535/1986, que introdujo la periodicidad mensual en las retenciones del trabajo para las <i>pymes</i> y aumentó las retenciones de capital y los pagos fraccionados de actividades empresariales. — Reducción de la tarifa en un 5 %. — Reducción de las retenciones del trabajo para retribuciones inferiores a 2 millones de pesetas (RD 9/88 de 15 de enero). Impuestos a la importación — Desarme arancelario frente a la CE. Cotizaciones sociales — Reducción en tres décimas del tipo de cotización al FOGASA. — Menor incremento de las bases mínimas y máximas de cotización (inferior a la inflación prevista). | |

1989

| MEDIDAS CONTRACTIVAS | |
|--|--|
| <i>Aumento de ingresos</i> | <i>Disminución de gastos</i> |
| IRPF <ul style="list-style-type: none"> — Traslado a 1990 de devoluciones por cuota diferencial negativa, por importe de 325 mm (como consecuencia de la sentencia 45/89 del Pleno del Tribunal Constitucional). — Incremento de las retenciones sobre rentas de capital y sujeción de las cuentas financieras en Letras del Tesoro, cesiones de crédito y primas únicas (RDL 5/89, de 7 de julio). — Efecto sobre la cuota diferencial de la reducción de las retenciones sobre rentas del trabajo, operada en 1988 por el RD 9/88. Sociedades <ul style="list-style-type: none"> — Incremento del número de ingresos a cuenta y de la cuantía global de los mismos (30% - 55 %). — Incremento de las retenciones sobre rentas de capital y sujeción de las cuentas financieras en letras del Tesoro, cesiones de crédito y primas únicas (RDL 5/89). Impuestos a la importación <ul style="list-style-type: none"> — Aumento de la Tarifa Exterior Común. Impuestos especiales <ul style="list-style-type: none"> — Incremento de tipos en alcohol, cerveza y labores del tabaco. Cotizaciones sociales <ul style="list-style-type: none"> — Incremento de tipos en los regímenes especiales Agrario y de Empleados del Hogar. — Unificación de categorías a efectos de bases máximas. | Remuneración de asalariados <ul style="list-style-type: none"> — Subida salarial del 4 %. Inversión y transferencias (corrientes y de capital) <ul style="list-style-type: none"> — Reducción de créditos por 193 mm (RDL 3/89). Inversión y transferencias de capital <ul style="list-style-type: none"> — Ajuste adicional al RDL 3/89 por 114,6 mm. Transferencias de capital <ul style="list-style-type: none"> — Reducción de 60 mm por planes de reconversión y de reindustrialización, y de 65 mm por medidas sobre la siderurgia acordadas con la CE. |
| MEDIDAS EXPANSIVAS | |
| <i>Disminución de ingresos</i> | <i>Aumento de gastos</i> |
| Impuestos a la importación <ul style="list-style-type: none"> — Desarme arancelario frente a la CE. Impuestos especiales <ul style="list-style-type: none"> — Reducción de tipos en hidrocarburos. Cotizaciones sociales <ul style="list-style-type: none"> — Reducción del tipo de cotización al FOGASA. | Remuneración de asalariados <ul style="list-style-type: none"> — Pagas adicionales en abril y mayo, por 23,9 mm, para incrementar el poder adquisitivo de los funcionarios (RDL 3/89). — Revalorización adicional de las pensiones de clases pasivas (RDL 3/89). — Crecimiento de plantillas en un 7 %. Desempleo <ul style="list-style-type: none"> — Ampliación de la cobertura a los colectivos desempleados de larga duración, con especial consideración para los mayores de 45 años y los que tengan cargas familiares, con un coste de 81,1 mm (RDL 3/89). Pensiones contributivas <ul style="list-style-type: none"> — Revalorización adicional, con un coste de 28,7 mm (RDL 3/89). — Equiparación de la pensión mínima al SMI en la legislación, con un coste de 47,1 mm en 1989 (RDL 3/89). — Paga adicional para los regímenes Agrario, Hogar y Autónomos. Pensiones asistenciales y LISMI <ul style="list-style-type: none"> — Mejora de prestaciones, con un coste de 10,7 mm (RDL 3/89). Transferencias de capital <ul style="list-style-type: none"> — Amortización anticipada de deudas del INI y el FORPPA, asumidas por el Estado (187,7 mm más que en 1988). |

1990

| MEDIDAS CONTRACTIVAS | |
|---|---|
| <i>Aumento de ingresos</i> | <i>Disminución de gastos</i> |
| IRPF — Incremento de las retenciones sobre rentas del capital y sujeción de determinados activos financieros (RDL 5/89), con efecto en el período enero-agosto. Sociedades — Incremento de la cuantía de los pagos a cuenta (55% 60 %). — Incremento de las retenciones sobre rentas del capital y sujeción de determinados activos financieros (RDL 5/89), con efecto en el período enero-agosto. Impuestos a la importación — Aumento de la Tarifa Exterior Común. IVA — Retraso en las devoluciones del IVA del ejercicio 1990. Especiales — Aumento de tipos (hidrocarburos y tabaco). Cotizaciones sociales — Aumento de tipos en el Régimen Especial Agrario. | Remuneración de asalariados — Subida salarial del 6 %. Intereses — Descenso en los tipos medios de emisión de los pagarés del Tesoro. Gastos del Estado — Introducción de un límite al crecimiento de las obligaciones reconocidas (artículo 10 de la Ley de Presupuestos). |
| MEDIDAS EXPANSIVAS | |
| <i>Disminución de ingresos</i> | <i>Aumento de gastos</i> |
| IRPF — Mayor efecto neto de los traslados de un ejercicio hacia el siguiente de deducciones por cuota diferencial negativa. — Deflación de la tarifa del IRPF-89 y de las retenciones sobre rentas del trabajo. Sociedades — Efecto sobre la cuota diferencial del incremento de los pagos a cuenta en 1989. Impuestos a la importación — Desarme arancelario frente a la CE. IVA — Incremento del IVA pagado a la CE por los 38 mm correspondientes a la liquidación de los ejercicios 1988 y 1989. Cotizaciones sociales — Descenso del tipo de cotización al FOGASA. | Remuneración de asalariados — Paga de 52.525 PTA a los funcionarios (RDL 1/90). — Acuerdo de introducción de la cláusula de revisión salarial (con efectos también en 1991 y 1992). Pensiones — Revalorización por encima de la inflación. — Acuerdo de revalorizaciones en función del IPC de noviembre sobre noviembre registrado en el año anterior (con efectos en 1991, 1992 y 1993). |

1991

| MEDIDAS CONTRACTIVAS | |
|---|------------------------------|
| <i>Aumento de ingresos</i> | <i>Disminución de gastos</i> |
| <p>IRPF</p> <ul style="list-style-type: none"> Menor efecto neto de los traslados de un ejercicio hacia el siguiente de devoluciones por cuota diferencial negativa. <p>Impuestos a la importación</p> <ul style="list-style-type: none"> Subida de la Tarifa Exterior Común. <p>IVA</p> <ul style="list-style-type: none"> Reducción del retorno por IVA a la CE (25 % 5 %). <p>Impuestos especiales</p> <ul style="list-style-type: none"> Subida de tipos en hidrocarburos. <p>Cotizaciones sociales</p> <ul style="list-style-type: none"> Subida de tipos en el Régimen Especial Agrario. | |
| MEDIDAS EXPANSIVAS | |
| <i>Disminución de ingresos</i> | <i>Aumento de gastos</i> |
| <p>IRPF</p> <ul style="list-style-type: none"> Efecto neto de la deflación de tarifas y tablas de retenciones sobre rentas del trabajo (con diferentes retrasos) en los ejercicios 1990 y 1991. Exención de las retenciones sobre rentas del capital percibidas por no residentes. Introducción de la Asignación Tributaria a la Iglesia Católica. Efecto sobre la cuota diferencial recaudada en 1991, del incremento de las retenciones por rendimientos del capital, que afectó a la recaudación por dicho concepto en el período enero-agosto de 1990. <p>Sociedades</p> <ul style="list-style-type: none"> Efecto sobre la cuota diferencial del incremento de los pagos a cuenta en 1990. <p>Impuestos a la importación</p> <ul style="list-style-type: none"> Desarme arancelario frente a la CE. <p>IVA</p> <ul style="list-style-type: none"> Retraso en las devoluciones del IVA del ejercicio 1990. Ajuste IVA 90/91 Navarra (Ley 28/90). <p>Cotizaciones sociales</p> <ul style="list-style-type: none"> Bajada de tipos en el Régimen Especial de Autónomos. | |

Remuneración de asalariados

- Subida salarial del 6,26 %.
- Aplicación de la cláusula de revisión salarial.

Pensiones contributivas

- Aplicación del acuerdo de revalorizaciones.
- Revalorización de pensiones mínimas

Pensiones no contributivas

- Efectos de su implantación por la Ley 26/90.

Intereses

- Tendencia a la financiación en condiciones más próximas a las de mercado.

1992

| MEDIDAS CONTRACTIVAS | |
|---|---|
| <i>Aumento de ingresos</i> | <i>Disminución de gastos</i> |
| <p>IRPF</p> <ul style="list-style-type: none"> Menor efecto neto de los traslados de un ejercicio hacia el siguiente de devoluciones por cuota diferencial negativa. Modificación del procedimiento de estimación objetiva y del cálculo de los pagos fraccionados (RD 1841/91, de 30 de diciembre). Efecto, sobre la cuota diferencial recaudada en 1991, del incremento hasta el 25 % de las retenciones por rendimientos del capital, que se comenzó a aplicar en agosto de 1989 y que, por lo tanto, afectó a la recaudación por dicho concepto durante el período enero-agosto de 1990. Introducción de la asignación tributaria a la Iglesia Católica que afectó, por vez primera, a la recaudación de 1991. <p>IVA</p> <ul style="list-style-type: none"> Subidas de uno y dos puntos, en enero y agosto, respectivamente, del tipo general. Retraso en las devoluciones del ejercicio 1992. <p>Impuestos especiales</p> <ul style="list-style-type: none"> Modificación de tipos en enero de 1992 (hidrocarburos y tabaco). <p>Cotizaciones sociales</p> <ul style="list-style-type: none"> Subida de un punto en el tipo de cotización por desempleo, de 0,75 puntos en el Régimen Especial Agrario (trabajadores por cuenta propia) y de 0,5 puntos en el Régimen Especial Agrario (trabajadores por cuenta ajena). | <p>Remuneración de asalariados</p> <ul style="list-style-type: none"> Congelación de la Oferta Pública de Empleo (RDL 5/92, de medidas presupuestarias urgentes). <p>Desempleo</p> <ul style="list-style-type: none"> Efectos del RDL 1/1992, de 3 de abril, que redujo la cuantía y duración de la prestación contributiva y aumentó el número de meses cotizados para tener derecho a ella. <p>ILT</p> <ul style="list-style-type: none"> Traslado a los empresarios del gasto ocasionado por los días tercero a decimoquinto desde la fecha en que se produce la incapacidad (RDL 5/1992, de 21 de julio). <p>Prestaciones sanitarias</p> <ul style="list-style-type: none"> Control del fraude en la prestación farmacéutica de la Seguridad Social a jubilados y otros colectivos (RDL 5/92, de medidas presupuestarias urgentes). |
| MEDIDAS EXPANSIVAS | |
| <i>Disminución de ingresos</i> | <i>Aumento de gastos</i> |
| <p>IRPF</p> <ul style="list-style-type: none"> Modificación de tabla de retenciones aplicable a los rendimientos del trabajo obtenidos en 1992, contenida en el RD 1841/91, de 30 de diciembre, que aprueba el nuevo reglamento del IRPF. Esta rebaja en las retenciones se vio corregida en parte por el RDL 5/92, de 21 de julio, de medidas presupuestarias urgentes. Nuevo tratamiento de las rentas del capital que, recogido en la Ley 18/91, de 6 de junio, supuso una desviación del ahorro hacia activos sin retención. Deflación de la tarifa para el IRPF del ejercicio 1991, con efecto en la cuota diferencial recaudada en 1992. <p>Impuestos a la importación</p> <ul style="list-style-type: none"> Desarme arancelario frente a la CE. <p>IVA</p> <ul style="list-style-type: none"> Descenso del tipo incrementado (33 % 28 %). | <p>Remuneración de asalariados</p> <ul style="list-style-type: none"> Subida salarial del 5 % y aplicación de la cláusula de revisión salarial. <p>Compras netas</p> <ul style="list-style-type: none"> Regularización de obligaciones de la Seguridad Social anteriores a 1992. <p>Pensiones contributivas</p> <ul style="list-style-type: none"> Revalorización de pensiones mínimas. Paga adicional en los regímenes del Hogar y Autónomos. <p>Pensiones no contributivas</p> <ul style="list-style-type: none"> Efectos de su implantación por la Ley 26/90. <p>Intereses</p> <ul style="list-style-type: none"> Tendencia a la financiación del Tesoro en condiciones más próximas a las del mercado. |

1993

| MEDIDAS CONTRACTIVAS | |
|--|---|
| <i>Aumento de ingresos</i> | <i>Disminución de gastos</i> |
| <p>IRPF</p> <ul style="list-style-type: none"> — Modificación, con carácter retroactivo, de la tarifa para el IRPF del ejercicio 1992, y retraso en la corrección de la tabla de retenciones aplicable a los rendimientos del trabajo de dicho año. — No deflación de la tabla de retenciones en 1993. — Desviación del ahorro hacia activos sin retención como consecuencia de la entrada en vigor, en 1992, de la Ley 18/91, de 6 de junio, que reforma el IRPF. — Introducción de nuevos sectores en la modalidad de estimación objetiva por módulos. <p>Impuestos a la importación</p> <ul style="list-style-type: none"> — Introducción del impuesto general indirecto canario. <p>Impuestos especiales</p> <ul style="list-style-type: none"> — Creación del impuesto especial sobre determinados medios de transporte. — Modificación de tipos en enero de 1993 (alcohol, cerveza y tabaco). — Modificación de tipos en agosto de 1993 (hidrocarburos). <p>Cotizaciones sociales</p> <ul style="list-style-type: none"> — Subida de 0,5 puntos en el tipo del Régimen General, de 0,5 puntos en el Régimen Especial Agrario (trabajadores por cuenta ajena), de 0,75 puntos en el Régimen Especial Agrario (trabajadores por cuenta propia) y de 0,16 puntos en Autónomos. — Elevación de las bases máximas de cotización de los grupos 5º a 11º. — Reducción de las bonificaciones por fomento de empleo (RDL 1/1992, de 3 de abril). | <p>Remuneración de asalariados</p> <ul style="list-style-type: none"> — Subida salarial del 1,8 %. — Reducción de plantillas en el Estado. — Regularización de obligaciones de la Seguridad Social anteriores a 1992 en menor cuantía que durante dicho año. <p>Desempleo</p> <ul style="list-style-type: none"> — Efectos del RDL 1/1992, de 3 de abril, que redujo la cuantía y duración de la prestación contributiva y aumentó el número de meses cotizados para tener derecho a ella. <p>ILT</p> <ul style="list-style-type: none"> — Traslado a los empresarios del gasto ocasionado por los días cuarto a decimoquinto desde la fecha en que se produce la incapacidad (RDL 5/1992, de 21 de julio). <p>Prestaciones sanitarias</p> <ul style="list-style-type: none"> — RD 83/93, de financiación selectiva de los medicamentos. |
| MEDIDAS EXPANSIVAS | |
| <i>Disminución de ingresos</i> | <i>Aumento de gastos</i> |
| <p>IRPF</p> <ul style="list-style-type: none"> — Mayor efecto neto de los traslados de un ejercicio hacia el siguiente de devoluciones por cuota diferencial negativa. — Modificación, en 1992, del procedimiento de estimación objetiva y del cálculo de los pagos fraccionados (RD 1841/91, de 30 de diciembre). — Reducción de los pagos fraccionados en la estimación objetiva por módulos (RDL 3/93, de 26 de febrero). <p>Sociedades</p> <ul style="list-style-type: none"> — Incremento de la deducción de gastos en I + D y por exportación. <p>Impuestos a la importación</p> <ul style="list-style-type: none"> — Desarme arancelario frente a la CE. <p>IVA</p> <ul style="list-style-type: none"> — Rebaja de tipos en enero de 1993 (28 % 15 %, 6 % 3 %), en contraste con las subidas de tipos llevadas a cabo en 1992. — Nuevo tratamiento de las operaciones intracomunitarias. — Retraso en las devoluciones del ejercicio 1992. <p>Impuestos especiales</p> <ul style="list-style-type: none"> — Cambio en el plazo de ingreso (alcohol y cerveza). | <p>Desempleo</p> <ul style="list-style-type: none"> — Fomento de la contratación indefinida a tiempo parcial (RDL 3/93, de 26 de febrero). <p>Pensiones contributivas</p> <ul style="list-style-type: none"> — Aplicación del acuerdo de revalorizaciones. <p>Pensiones no contributivas</p> <ul style="list-style-type: none"> — Efectos de su implantación por la Ley 26/90. <p>Intereses</p> <ul style="list-style-type: none"> — Tendencia a la financiación del Tesoro en condiciones más próximas a las del mercado. <p>Subvenciones</p> <ul style="list-style-type: none"> — Subvención a RTVE. <p>Compras netas, inversión y transferencias (corrientes y de capital) del Estado</p> <ul style="list-style-type: none"> — Derogación del artículo 10 de la Ley de Presupuestos, que imponía un límite al crecimiento de las obligaciones reconocidas. |

1994

| MEDIDAS CONTRACTIVAS | |
|--|--|
| <i>Aumento de ingresos</i> | <i>Disminución de gastos</i> |
| <p>IRPF</p> <ul style="list-style-type: none"> — No deflación de la tabla de retenciones. — Sujeción de la prestación contributiva por desempleo y de las pensiones de incapacidad permanente parcial y total. — Menor efecto neto de los traslados de un ejercicio hacia el siguiente de devoluciones por cuota diferencial negativa. — Modificación, en 1992, del procedimiento de estimación objetiva, con incidencia en la recaudación de 1993. — Menor reducción de los pagos fraccionados en la estimación objetiva por módulos, respecto a la introducida por el RDL 3/93, de 26 de febrero, compensada por la aparición de un coeficiente reductor por personal empleado. <p>Sociedades</p> <ul style="list-style-type: none"> — Eliminación de la deducción de 500.000 PTA por creación de empleo. <p>IVA</p> <ul style="list-style-type: none"> — Nuevo tratamiento de las operaciones intracomunitarias, que significó un traslado de recaudación desde 1993 a 1994. — Retraso en las devoluciones del ejercicio 1992. <p>Impuestos especiales</p> <ul style="list-style-type: none"> — Modificación de tipos en agosto de 1993 (hidrocarburos). — Modificación de tipos en enero de 1994 (alcohol, cerveza y tabaco). — Cambio en el plazo de ingreso en 1993 (alcohol y cerveza). <p>Cotizaciones sociales</p> <ul style="list-style-type: none"> — Subida de 0,5 puntos en el tipo de cotización por desempleo a cargo del trabajador. | <p>Remuneración de asalariados</p> <ul style="list-style-type: none"> — Congelación salarial. — Reducción de plantillas en el Estado. <p>Desempleo</p> <ul style="list-style-type: none"> — Traslado al desempleado de su parte en la cotización a la Seguridad Social. — Restricción del acceso al subsidio mediante una rebaja del límite de renta por debajo del cual se genera el derecho. — Reducción de la cuantía del subsidio y de los límites máximo y mínimo de la prestación contributiva. <p>ILT</p> <ul style="list-style-type: none"> — Traslado a los empresarios del gasto ocasionado por los días cuarto a decimoquinto desde la fecha en que se produce la incapacidad (RDL 5/1992, de 21 de julio). <p>Pensiones contributivas</p> <ul style="list-style-type: none"> — Revalorización según la inflación prevista (inferior a la registrada) <p>Prestaciones sanitarias</p> <ul style="list-style-type: none"> — Reducción del precio de venta de los medicamentos. — Descuentos pactados con los colegios de farmacéuticos. |
| MEDIDAS EXPANSIVAS | |
| <i>Disminución de ingresos</i> | <i>Aumento de gastos</i> |
| <p>IRPF</p> <ul style="list-style-type: none"> — Modificación, con carácter retroactivo, de la tarifa para el IRPF del ejercicio 1992, y retraso en la corrección de la tabla de retenciones aplicable a los rendimientos del trabajo de dicho año. — Efecto de las operaciones de «lavado de cupón», como consecuencia de la exención sobre los rendimientos de deuda pública en poder de no residentes, introducida por el RDL 5/90, de 20 de diciembre, de medidas fiscales urgentes. — Cambio en el procedimiento de cálculo de los pagos fraccionados en las modalidades de estimación directa y estimación objetiva por coeficientes, como consecuencia de la sentencia del Tribunal Supremo de 12 de noviembre de 1993. <p>Sociedades</p> <ul style="list-style-type: none"> — Aumento de la amortización fiscalmente admisible para activos fijos nuevos (RDL 3/93, de 26 de febrero). — Eliminación del límite de compensación de bases impositivas negativas para nuevas empresas (RDL 3/93, de 26 de febrero). — Nuevas tablas de amortización (OM de 12 de mayo de 1993). <p>IVA</p> <ul style="list-style-type: none"> — Extensión a determinados sectores del procedimiento especial de rápida devolución (RDL 1811/94, de 2 de septiembre). <p>Impuestos especiales</p> <ul style="list-style-type: none"> — Incidencia de los planes RENOVE en el impuesto sobre determinados medios de transporte, prácticamente compensada por el incremento de ventas propiciado por dichos planes. | <p>Pensiones no contributivas</p> <ul style="list-style-type: none"> — Efectos de su implantación por la Ley 26/90. <p>Intereses</p> <ul style="list-style-type: none"> — Tendencia a la financiación del Tesoro en condiciones más próximas a las del mercado (prohibición del recurso al Banco de España). |

1995

| MEDIDAS CONTRACTIVAS | |
|---|---|
| <i>Aumento de ingresos</i> | <i>Disminución de gastos</i> |
| IRPF <ul style="list-style-type: none"> Menor reducción de los pagos fraccionados en la estimación objetiva por módulos, respecto a la introducida en 1994, e inclusión de nuevos sectores en dicha modalidad. Efecto del cambio, en 1994, del procedimiento de cálculo de los pagos fraccionados en las modalidades de estimación directa y estimación objetiva por coeficientes. IVA <ul style="list-style-type: none"> Incremento de un punto en los tipos impositivos. Impuestos especiales <ul style="list-style-type: none"> Incremento de tipos (hidrocarburos, alcohol, cerveza y tabaco). | Remuneración de asalariados <ul style="list-style-type: none"> Subida salarial del 3,5 %. Pensiones contributivas <ul style="list-style-type: none"> Revalorización según la inflación prevista. ILT e invalidez provisional <ul style="list-style-type: none"> Fusión en una sola figura (incapacidad temporal) y reducción de la duración máxima de la prestación. |
| MEDIDAS EXPANSIVAS | |
| <i>Disminución de ingresos</i> | <i>Aumento de gastos</i> |
| IRPF <ul style="list-style-type: none"> Deflación de la tabla de retenciones. Sujeción, a partir de 1994, de la prestación contributiva por desempleo y de las pensiones de incapacidad permanente parcial y total. Sociedades <ul style="list-style-type: none"> Aumento de la amortización fiscalmente admisible para activos fijos nuevos (RDL 3/93, de 26 de febrero). Eliminación del límite de compensación de bases impositivas negativas para nuevas empresas (RDL 3/93, de 26 de febrero). Bonificación para pequeñas y medianas empresas de nueva creación (Ley 22/93, de 29 de diciembre). Libertad de amortización por creación de empleo (RDL 7/94, de 20 de junio). Creación de una deducción del 5 % por gastos de formación profesional, incremento de la deducción por inversiones en el extranjero y elevación del límite máximo de deducciones por inversión a practicar sobre la cuota líquida (Ley de Presupuestos Generales del Estado para 1994). IVA <ul style="list-style-type: none"> Extensión a determinados sectores del procedimiento especial de rápida devolución (RDL 1811/94, de 2 de septiembre). Deducción, en el período que se devenguen, de las cuotas soportadas en adquisiciones intracomunitarias (Ley 42/94, de 30 de diciembre). Impuestos especiales <ul style="list-style-type: none"> Bajada de un punto en el tipo del impuesto sobre determinados medios de transporte. Incidencia del plan RENOVE-II en la recaudación del impuesto sobre determinados medios de transporte. Cotizaciones sociales <ul style="list-style-type: none"> Descenso de un punto en el tipo de cotización del Régimen General (0,8 puntos en la cuota empresarial y 0,2 en la del trabajador). Descenso de 0,8 puntos en el tipo del Régimen Especial de Trabajadores Autónomos y de un punto en los regímenes especiales del Mar y del Carbón. | Pensiones contributivas <ul style="list-style-type: none"> Compensación por mayor inflación en 1994. Pensiones no contributivas <ul style="list-style-type: none"> Efectos de su implantación por la Ley 26/90. Asistencia sanitaria <ul style="list-style-type: none"> Reforma del modelo de financiación, partiendo de una base de cálculo que se corresponde con el gasto efectivo (liquidación + deudas), si bien los créditos del Presupuesto del INSALUD pierden su carácter ampliable. |

En cualquier caso, a la hora de interpretar el efecto de las medidas que se recogen en los cuadros anuales, es necesario tener en cuenta varias cuestiones. En primer lugar, que no todas tienen, obviamente, el mismo impacto: no es posible comparar las distintas medidas sin tener una idea vaga y aproximada de lo que representan estas en términos monetarios. Un análisis del impacto presupuestario de cada acción escapa de las pretensiones de este trabajo —amén de resultar una tarea casi imposible—, por lo que, en el cuadro A.1.9, nos limitamos a ofrecer un análisis más detallado —y con una técnica alternativa a la utilizada en el capítulo II (1)— del componente discrecional de distintas rúbricas de ingresos y gastos. En segundo y último lugar, estas medidas de carácter discrecional pueden tener un impacto presupuestario muy retardado, lo que complica tanto su adscripción a un determinado año como el cómputo cuantitativo, que se extenderá a lo largo de varios años. Este es el caso de la ampliación de las prestaciones por desempleo en 1989, que empieza a manifestar su elevado coste a medida que la desaceleración de la actividad introduce aumentos del paro, así como una alta rotación de la mano de obra.

Como se ha dicho, el cuadro A.1.9 pretende recoger el impacto global que las distintas medidas discrecionales tomadas entre 1988 y 1993 han podido tener sobre las rúbricas de ingresos y gastos. A continuación se presentan, de forma esquemática, las conclusiones que se obtienen del análisis de dicho cuadro:

- Se confirman los resultados obtenidos, en el capítulo II, acerca de la orientación de la política fiscal: esta fue expansiva en todo el período, excepto en 1989, 1992 y 1994 —si bien en el primer año el resultado queda contaminado, de nuevo, por el traslado de devoluciones del IRPF al año 1990—.
- En cuanto a los ingresos, se confirma su carácter contractivo en 1989, 1990 —una vez que se corrige por el trasvase de devoluciones de IRPF de 1989 a 1990—, 1991 y 1992 —el año de mayor contracción impositiva—. Dentro de estos:
 - El IRPF tiene un carácter contractivo en todos los años, excepto en 1990, 1993 y 1994. El carácter contractivo en 1992 resulta, en principio, sorprendente, dada la reforma del IRPF que entra en vigor ese año, si bien el coste de la reforma puede haber repercutido con más intensidad en 1993.
 - El impuesto de sociedades aparece como expansivo desde 1991. Este resultado refleja más los problemas existentes para

(1) Ambas se describen en el apéndice 2.

ADMINISTRACIONES PÚBLICAS
CAMBIOS DISCRECIONALES Y TENDENCIALES DEL DÉFICIT (a)
Porcentajes del PIB

| | 1988 | 1989 | 1990 | 1991 | 1992 | 1993 | 1994 |
|---------------------------------|---------------|--------------|---------------|---------------|--------------|---------------|---------------|
| Ingresos | -0,367 | 1,654 | -0,352 | 0,167 | 1,846 | -0,198 | -0,145 |
| IRPF (b) | 0,128 | 0,746 | -0,349 | 0,563 | 0,711 | -0,111 | -0,238 |
| Sociedades (b) | -0,110 | 0,833 | 0,095 | -0,428 | -0,289 | -0,239 | -0,310 |
| Impuestos a la importación .. | -0,064 | -0,165 | -0,165 | -0,135 | -0,146 | -0,170 | -0,033 |
| IVA | -0,041 | 0,293 | -0,475 | -0,051 | 0,467 | -0,583 | 0,300 |
| Impuestos especiales y otros .. | -0,047 | -0,216 | 0,184 | 0,112 | 0,127 | 0,363 | 0,188 |
| Cotizaciones sociales | -0,351 | 0,187 | 0,193 | 0,200 | 0,941 | 0,510 | -0,028 |
| Resto de ingresos | 0,118 | -0,025 | 0,165 | -0,096 | 0,036 | 0,032 | -0,022 |
| Gastos | 0,240 | 1,618 | 1,297 | 1,435 | 0,621 | 2,312 | -0,953 |
| Remuneración de asalariados .. | 0,138 | 0,283 | 0,473 | 0,392 | 0,619 | -0,185 | -0,226 |
| Compras netas | -0,383 | 0,215 | -0,026 | 0,156 | 0,074 | 0,326 | -0,143 |
| Prestaciones sociales | 0,144 | 0,159 | 0,522 | 0,826 | 0,783 | 0,522 | -0,146 |
| Desempleo | -0,049 | 0,026 | 0,141 | 0,359 | 0,237 | 0,230 | -0,335 |
| Pensiones | 0,094 | 0,108 | 0,192 | 0,138 | 0,218 | 0,379 | 0,321 |
| ILT | 0,027 | 0,058 | 0,064 | 0,075 | 0,015 | -0,100 | -0,067 |
| Resto | 0,071 | -0,034 | 0,125 | 0,254 | 0,313 | 0,014 | -0,064 |
| Intereses | -0,103 | 0,133 | 0,272 | 0,205 | 0,240 | 0,977 | 0,080 |
| Subvenciones | 0,268 | -0,080 | -0,050 | -0,111 | -0,117 | 0,272 | -0,047 |
| Inversión | 0,415 | 0,622 | 0,612 | -0,109 | -0,784 | -0,032 | -0,308 |
| Resto de gastos | -0,238 | 0,287 | -0,507 | 0,077 | -0,195 | 0,432 | -0,163 |
| Déficit | -0,607 | 0,036 | -1,648 | -1,268 | 1,226 | -2,511 | 0,809 |

Fuentes: Ministerio de Economía y Hacienda, Banco de España y elaboración propia.

(a) Definido como capacidad (+) o necesidad (-) de financiación.

(b) En 1988 se produce un cambio en la asignación de los ingresos por retenciones sobre rentas del capital, de forma que tiene lugar un trasvase de los mismos desde el impuesto de sociedades al IRPF.

captar el elevado componente cíclico de este impuesto que medidas de carácter discrecional. El carácter expansivo en 1988 se explica por un mero efecto contable —un cambio del cómputo de las retenciones sobre el capital entre el IRPF y Sociedades—.

- Los impuestos a la importación, sistemáticamente expansivos, reflejan el efecto del desarme arancelario tras el ingreso en la CE.
- El IVA muestra un carácter contractivo en 1989 y, sobre todo, en 1992 —año en el que se incrementa el tipo general en tres puntos—. En 1993, el carácter expansivo queda explicado por elementos atípicos —como la armonización legislativa o el impacto que sobre su recaudación tuvo la desaparición de las

aduanas intracomunitarias—, que, a su vez, explican el impulso contractivo en 1994. En general, este impuesto muestra a medio plazo un descenso de su rendimiento recaudatorio, posible reflejo de problemas de fraude fiscal.

- Los impuestos especiales tienen un carácter contractivo en todos los años, excepto en 1988 y 1989 —en este último año se redujeron los tipos del impuesto sobre hidrocarburos—, reflejo de los aumentos impositivos asociados a la armonización con la CE.
 - Las cotizaciones sociales presentan también un carácter contractivo en todos los años, excepto en 1988 —en el que se limitan los incrementos de las bases mínimas y máximas— y 1994.
- Por lo que se refiere a los gastos, se confirma plenamente la persistente orientación expansiva de estos hasta 1993.
- La remuneración de asalariados ha mostrado un comportamiento claramente expansivo hasta el año 1993, en el que pasa a ser ligeramente contractiva.
 - Las compras netas, que reflejan una elevada variabilidad, muestran en conjunto un comportamiento ligeramente expansivo.
 - Las prestaciones sociales muestran un comportamiento crecientemente expansivo hasta 1993. Por rúbricas, el desempleo ofrece un comportamiento ligeramente contractivo en 1988 y expansivo en el resto de los años, sin conseguir una orientación contractiva hasta 1994 —a pesar del recorte de prestaciones en 1992—, lo que refleja los problemas que puede tener el cómputo de los elementos discrecionales del gasto —en este caso, por los retrasos con que actúan las medidas y por las dificultades de corregir por el ciclo cuando aumenta, en plena crisis, la correlación entre empleo y renta—. En cuanto a las pensiones, su mayor impulso expansivo se presenta entre 1992 y 1994, reflejando, más que medidas discrecionales, la escasa —o nula— sensibilidad cíclica del gasto en pensiones, lo que impulsa su peso sobre el PIB en períodos recesivos.
 - El comportamiento expansivo de los intereses refleja el incremento de la financiación a precios de mercado, con el consiguiente aumento del coste medio de la deuda pública en circulación.
 - Las subvenciones muestran una contracción desde 1989, que finaliza con la intensa expansión del año 1993 y se reanuda en

1994. Ese perfil refleja la bonanza del clima económico, así como la congelación de las transferencias de empresas públicas en esos años.

- Por último, las inversiones pasan de tener un carácter expansivo desde 1988 a 1990, a contraerse a partir de 1991, siendo especialmente acusada esa contracción en 1992.

APÉNDICE 2

MÉTODOS DE CÁLCULO DE LA ACCIÓN DISCRECIONAL DE LA POLÍTICA FISCAL

En este trabajo se ha utilizado un indicador de la política fiscal que corrige el efecto del ciclo sobre las variables fiscales de ingresos y gastos, permitiendo así medir la orientación de la política fiscal. Este indicador da a conocer la reacción de las autoridades económicas ante cambios en el entorno económico y sirve como indicador adelantado de la política fiscal.

En general, y desde un punto de vista teórico, un indicador de la orientación de la política fiscal sería del tipo:

$$IPF = h (PF_2 - PF_1) \quad [A.I.]$$

siendo h el multiplicador de la forma reducida de un modelo de la forma:

$$Y = a + bX + cY_{-1} + hPF + dOF \quad [A.II.]$$

donde, Y , X , Y_{-1} , PF y OF son las variables endógena (por ejemplo, PIB), exógena (por ejemplo, PIB del resto del mundo), endógena retardada, la variable de política fiscal y otras variables de política económica (por ejemplo, la política monetaria), y siendo PF_2 , y PF_1 las dos políticas fiscales que deseamos comparar.

Sin embargo, una característica deseable de todo indicador es que no dependa de determinados modelos teóricos. Esto es algo común a los indicadores usualmente utilizados (en particular, los desarrollados por el FMI y la OCDE), que no tienen un modelo subyacente. Esto tiene la ventaja de hacer al indicador independiente de supuestos controvertidos, sin que por ello sus resultados deban diferir significativamente de los que se obtendrían utilizando modelos teóricos (1).

(1) Véase, por ejemplo, MacKenzie (1988). *Are all summary indicators of the stance of fiscal policy misleading?*; WP/FMI, 88/112, Fondo Monetario Internacional.

A.2.1. El impulso fiscal del Fondo Monetario Internacional

El FMI define el concepto del efecto cíclico del presupuesto (ECP) como (2):

$$ECP_t = SCN_t - SPE_t \quad [A.III]$$

siendo SCN el saldo presupuestario cíclicamente neutral y SPE el saldo presupuestario efectivo de las operaciones del sector público (esto es, el déficit o superávit público). Asimismo, se define el saldo presupuestario cíclicamente neutral (*cyclically neutral balance*) como:

$$SCN_t = (IT_0/PIB_0) \cdot PIB_t - (G_0/PIB_0^p) \cdot PIB_t^p \quad [A.IV]$$

siendo IT los ingresos de las Administraciones Públicas, G los gastos de las mismas y PIB^p el PIB potencial real multiplicado por el deflactor del PIB a precios de mercado. El subíndice 0 indica el año base, y el subíndice t, el año analizado.

A fin de interpretar el indicador SCN, es conveniente reescribir la definición [A.IV] de la forma:

$$SCN_t = \frac{PIB_t^p}{PIB_0^p} (IT_0 - G_0) + IT_0 \left(\frac{PIB_t}{PIB_0} - \frac{PIB_t^p}{PIB_0^p} \right) \quad [A.V]$$

El primer sumando es el saldo neutral potencial, es decir, aquel saldo que mantiene en el año t la misma presión sobre la producción potencial que la ejercida por la política presupuestaria del año base. El segundo sumando recoge el efecto cíclico de la evolución del PIB sobre la recaudación impositiva. Si la economía no crece a la tasa potencial, las recaudaciones serán inferiores a las potenciales. La definición SCN considera neutral un descenso de la recaudación igual al producto de la diferencia entre tasas de crecimiento real y potencial y los ingresos totales del año base. Cuando $PIB_0 = PIB_0^p$, la caída de la recaudación neutral es aquella que presenta elasticidad unitaria con respecto a la diferencia entre el PIB potencial y el efectivamente registrado.

Así, SCN es el saldo presupuestario que se habría obtenido si se hubiera mantenido la relación entre gasto público y PIB potencial al mismo nivel que en el año base, y si los ingresos públicos guardaran la misma proporción en relación con el producto real que en el año base. Un ECP positivo denotará una expansión de la política fiscal con respecto al año base, y viceversa.

(2) Véase Heller, P. S.; R. D. Haas, y A. H. Mansur (1986). *A Review of the Fiscal Impulse Measure*. Occasional Paper, 44, Washington, Fondo Monetario Internacional.

Para limitar la dependencia de este indicador (del nivel del mismo en particular) del año tomado como base, se define el indicador de impulso fiscal, en porcentaje del PIB, como:

$$IF_t = - \left(\frac{ECP}{PIB} \right)_t = - \left(\frac{ECP}{PIB} \right)_t + \left(\frac{ECP}{PIB} \right)_{t-1} \quad [A.VI]$$

Así, si $IF > 0$, la política fiscal ha sido comparativamente menos expansiva que la del año anterior, esto es, el impulso fiscal habrá sido contractivo.

Antes de concluir, hay que destacar un aspecto característico de este indicador que puede pasar inadvertido. Nos referimos al hecho de que todo el efecto que la progresividad tenga sobre los ingresos se achaca a la acción discrecional de la política fiscal. Puesto que los ingresos, en una fase de expansión cíclica, crecen más rápidamente que el PIB, debido a que el sistema fiscal es progresivo, cuando se toma como referencia la relación ingresos-producto (y no ingresos-producto potencial), el aumento de recaudación asociado a dicha progresividad se considera como un elemento discrecional, aunque en realidad sea un efecto que se produce automáticamente, una vez adoptada la decisión discrecional de aplicar impuestos progresivos. En cualquier caso, esto permite comparar la actuación fiscal de países con conjuntos distintos de estabilizadores automáticos.

A.2.2. Otros procedimientos alternativos

Alternativamente, se puede descomponer el saldo presupuestario, y cada una de las rúbricas de ingresos y gastos que lo generan, en un componente permanente o tendencial y otro de tipo transitorio, que puede ser de origen cíclico o más bien discrecional. Se obtienen, pues, para cada rúbrica presupuestaria, tres componentes: tendencial, cíclico y un residuo que incorpora todos aquellos factores no cíclicos que tienen incidencia transitoria sobre el déficit.

El componente tendencial se ha extraído aplicando a cada rúbrica de las cuentas públicas, expresada como porcentaje del PIB, un filtro de Hodrick-Prescott tomando, al igual que para el cálculo del PIB potencial, un λ igual a 5.

Para el cálculo del componente cíclico se ha partido de una definición del saldo presupuestario cíclicamente neutral (SCN^*) que modifica la del FMI, introduciendo un impacto cíclico sobre los ingresos:

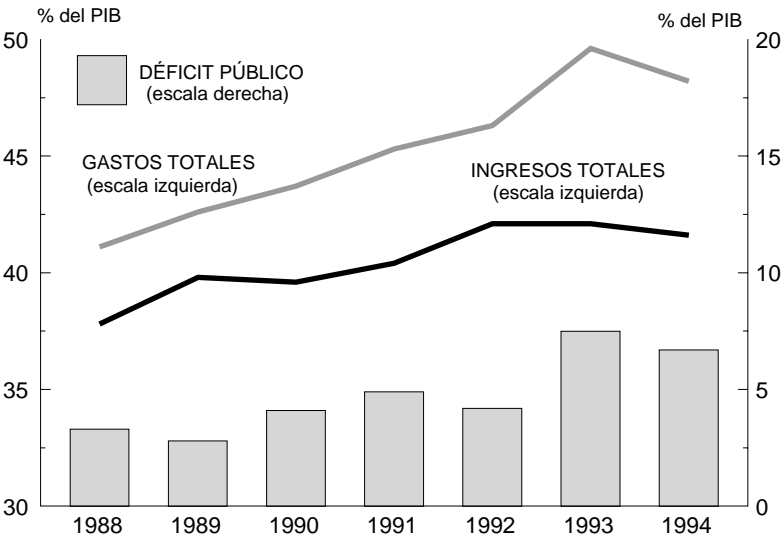
$$SCN_t^* = \left(\frac{IT_0}{PIB_0} \right) \left(\frac{PIB_t}{PIB_t^p} \right) - \left(\frac{G_0}{PIB_0^p} \right) \left(\frac{PIB_t^p}{PIB_t} \right) \quad [A.VII]$$

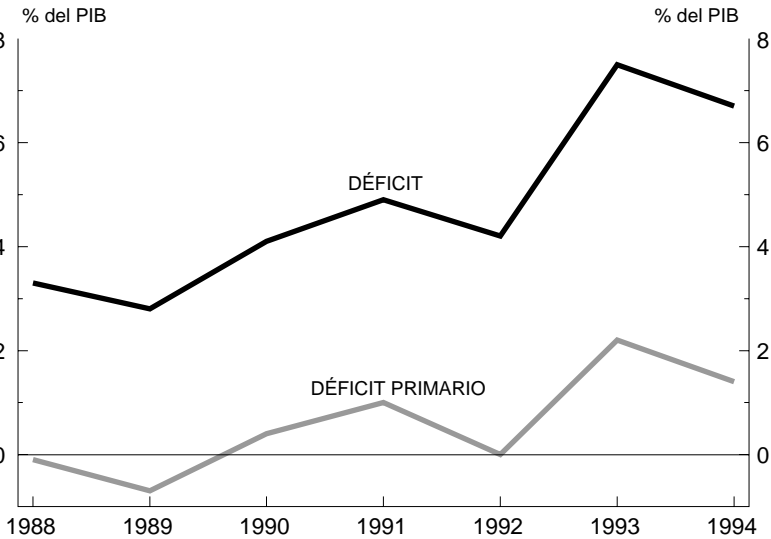
donde los símbolos representan lo ya señalado anteriormente. Para atenuar la dependencia de esta medida respecto al año que se tome como base, se utiliza como tal la media de un período suficientemente largo (1964-1994, en nuestro caso). A continuación, y para eliminar esa dependencia en cuanto al nivel, se ha realizado una regresión de las variaciones del componente cíclico del PIB real sobre las variaciones del saldo cíclico, así definido; aplicando, finalmente, el coeficiente de esta regresión al componente cíclico (en niveles) del PIB real para obtener el componente cíclico del saldo presupuestario.

Si de las variaciones del saldo presupuestario observado, en porcentaje del PIB, se detraen las variaciones del componente tendencial y del componente cíclico así calculado, se obtienen los cambios residuales en el saldo presupuestario, que recogen la incidencia coyuntural de medidas discrecionales, así como de otro tipo de factores no cíclicos (desfases contables, decisiones administrativas sobre el gasto o sobre el plazo de ingresos). En el cuadro A.1.9 aparece, para las principales rúbricas de ingresos y gastos, la suma de estos cambios residuales y de los cambios tendenciales.

BIBLIOGRAFÍA

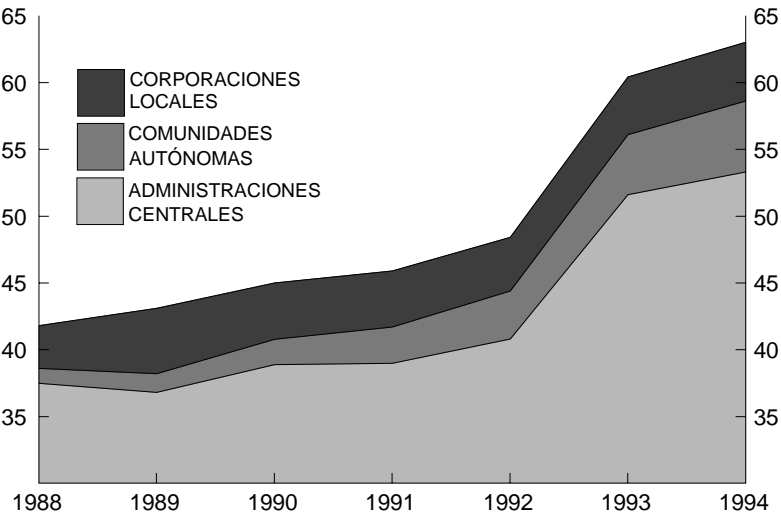
- ARGIMÓN, I., y J. M. ROLDÁN (1994). *Saving, Investment and International Capital Mobility in EC Countries*. European Economic Review 38.
- BALLABRIGA, F. C.; J. J. DOLADO, y J. VIÑALS (1991). *Investigating Private and Public Saving Investment Gaps in EC Countries*; Documento de Trabajo nº 9112, CEMFI.
- GÓMEZ JIMÉNEZ, A. L. (1993). *Indicadores de la política fiscal: una aplicación al caso español*; Documento de Trabajo nº 9304, Servicio de Estudios, Banco de España.
- GONZÁLEZ-PÁRAMO, J. M.; J. M. ROLDÁN, y M. SEBASTIÁN (1992). *Cuestiones sobre política fiscal en España*; Documento de Trabajo nº 9209, Servicio de Estudios, Banco de España.
- GONZÁLEZ-PÁRAMO, J. M., y J. M. ROLDÁN (1992). *La orientación de la política presupuestaria en España: evolución reciente y perspectivas de convergencia*. Papeles de Economía Española, nº 52/53.
- HELLER, P. S.; R. D. HAAS, y A. H. MANSUR (1986). *A Review of the Fiscal Impulse Measure*. Occasional Paper, 44, Washington, Fondo Monetario Internacional.
- MACKENZIE, J. (1988). *Are all Summary Indicators of the Stance of Fiscal Policy Misleading?*; Working Paper 88/113, Fondo Monetario Internacional.

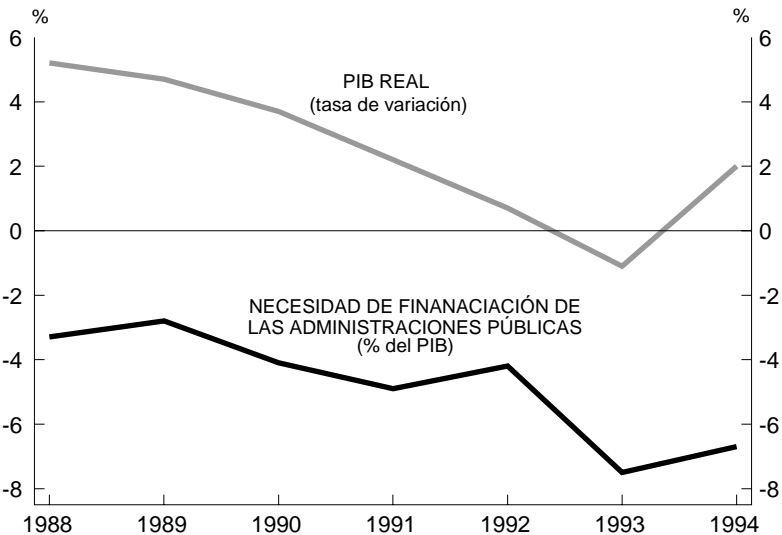


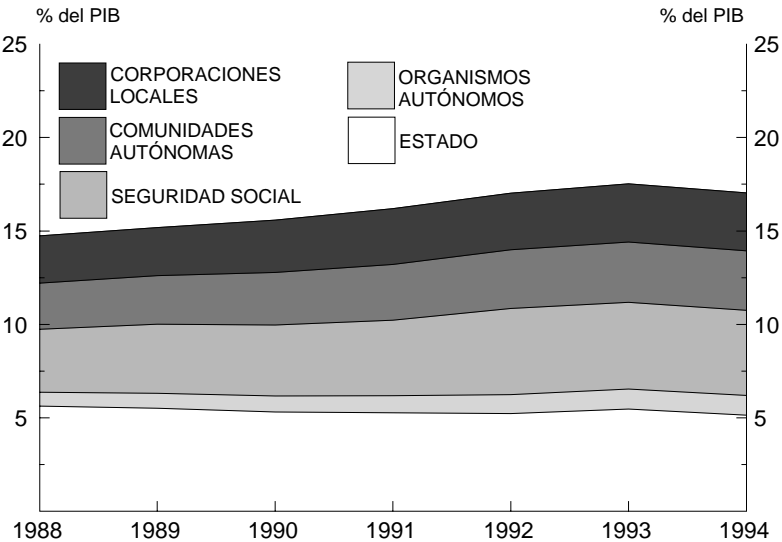


% del PIB

% del PIB

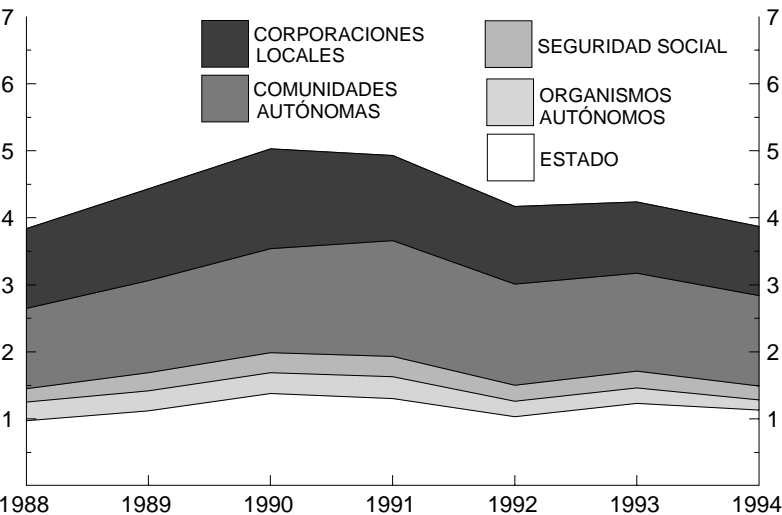


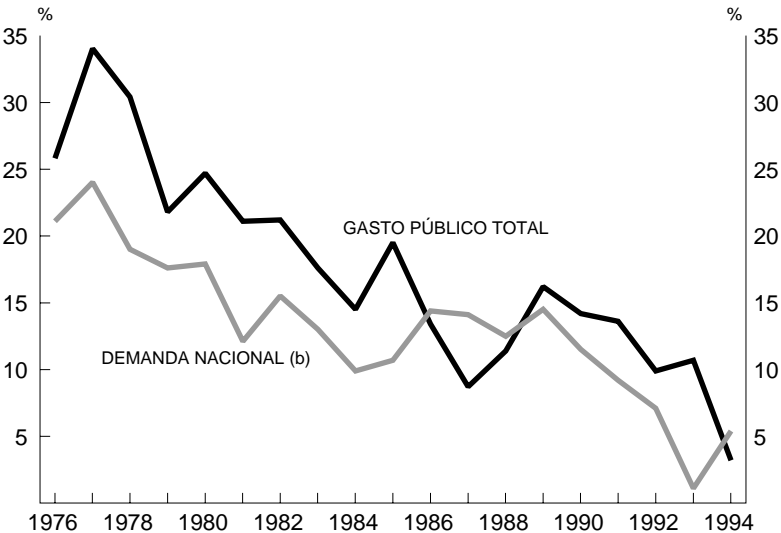


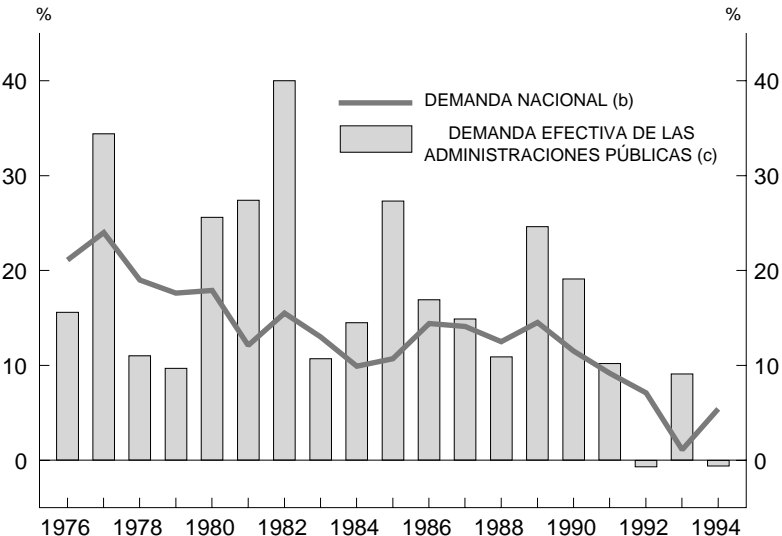


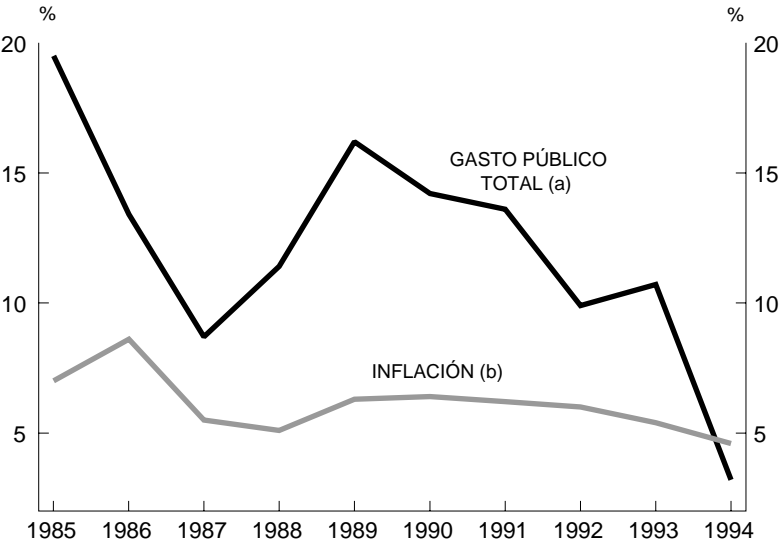
% del PIB

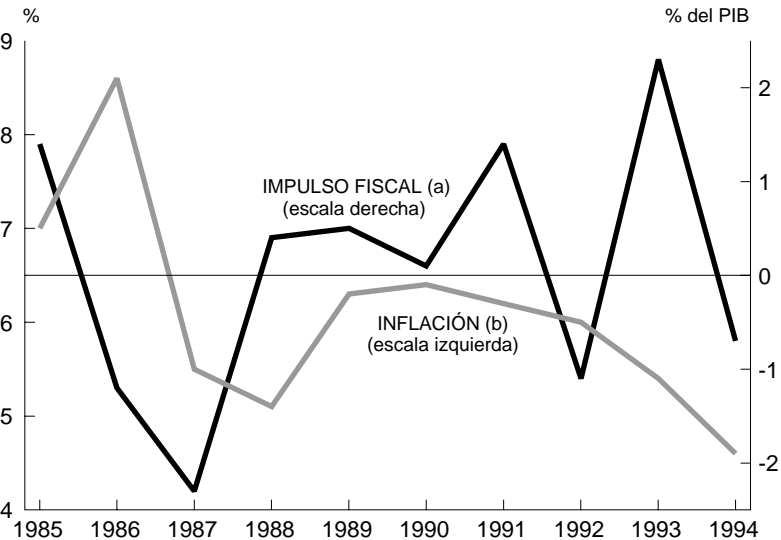
% del PIB

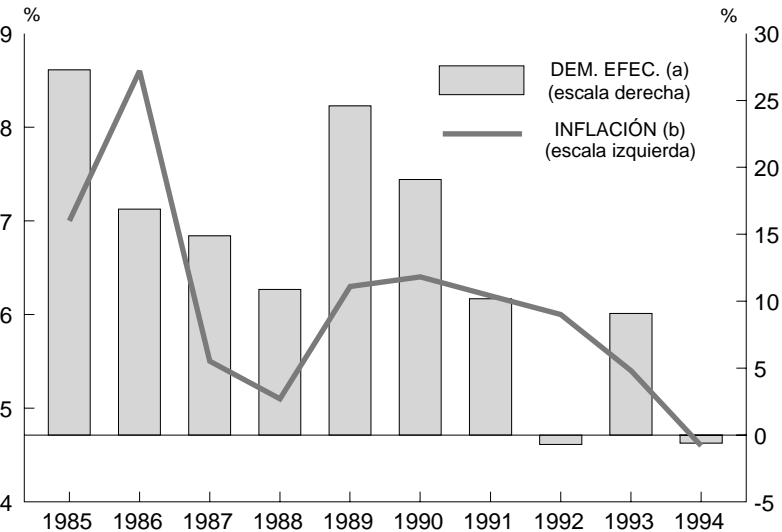




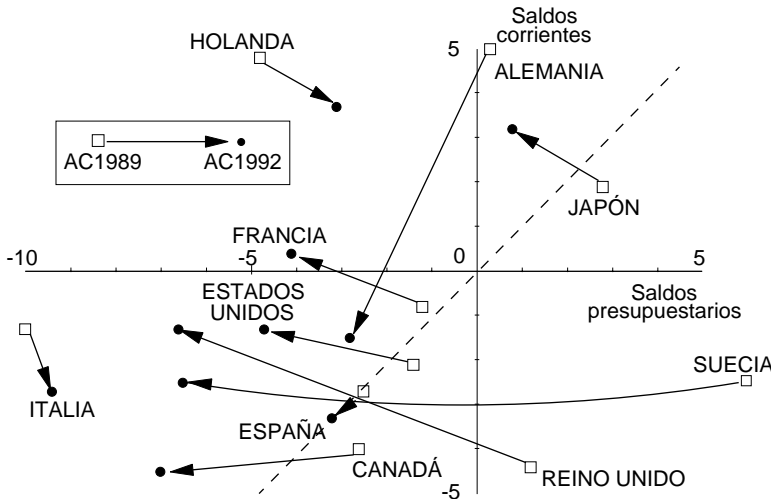


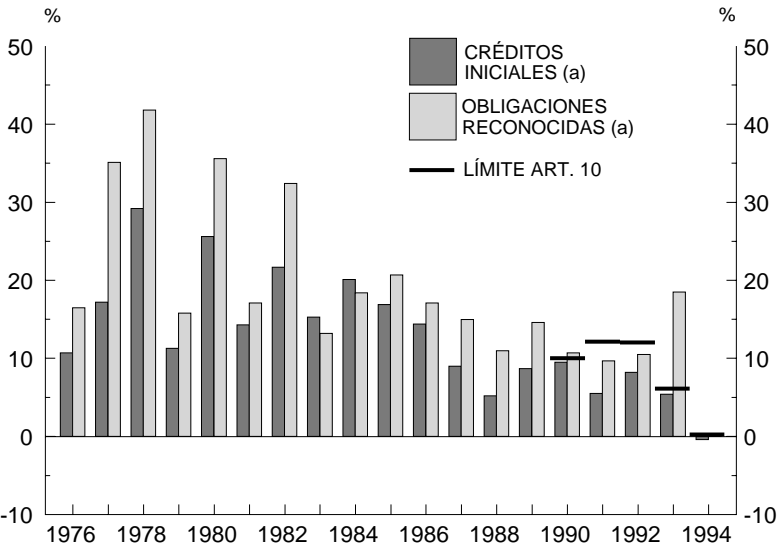


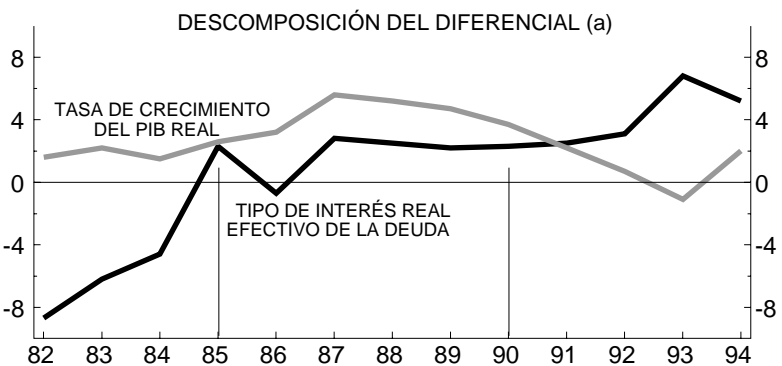
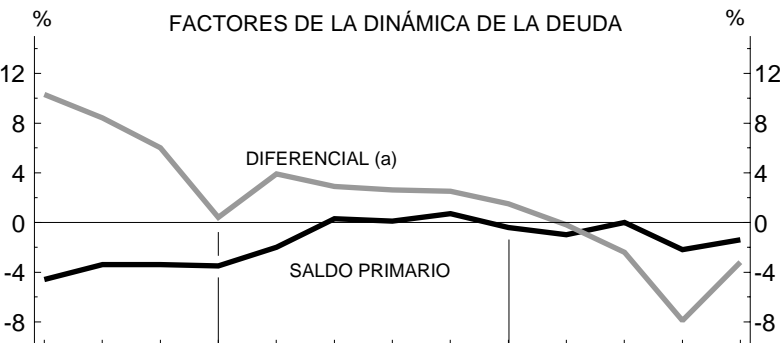
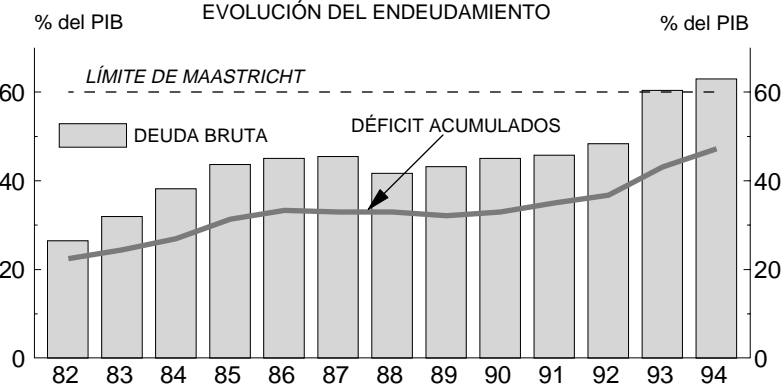


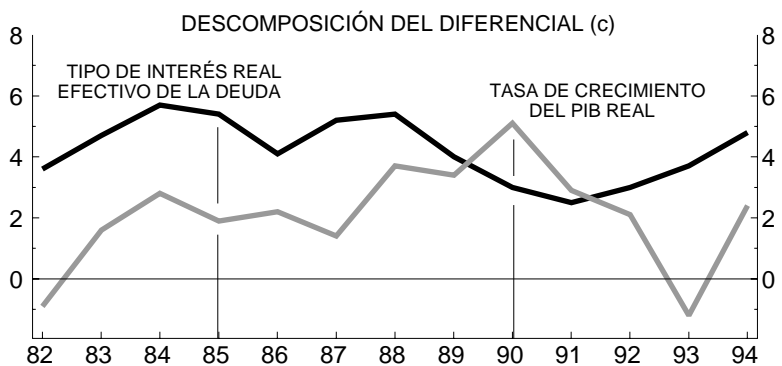
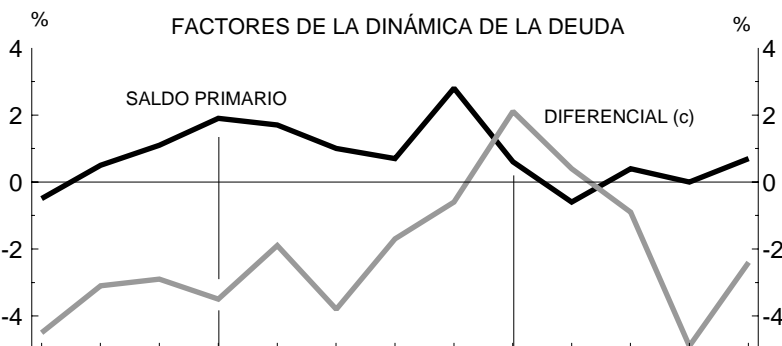
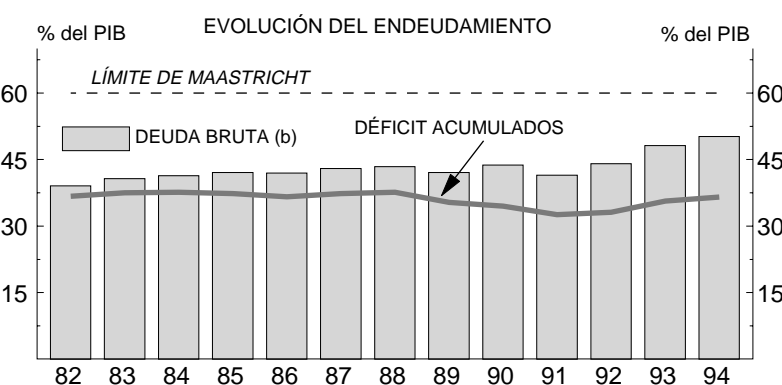


SUPERÁVIT (+) O DÉFICIT (-)
EN % DEL PIB NOMINAL

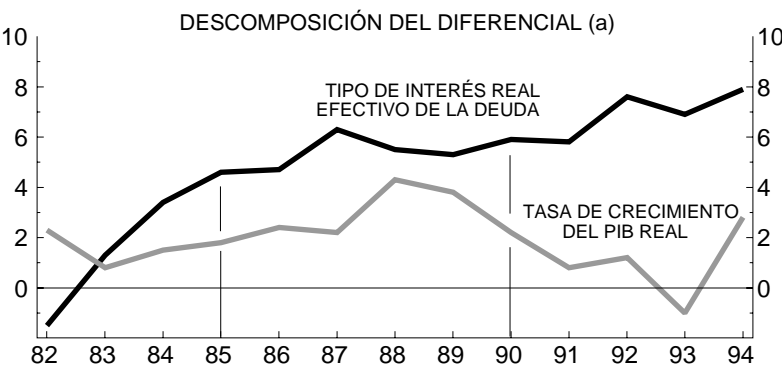
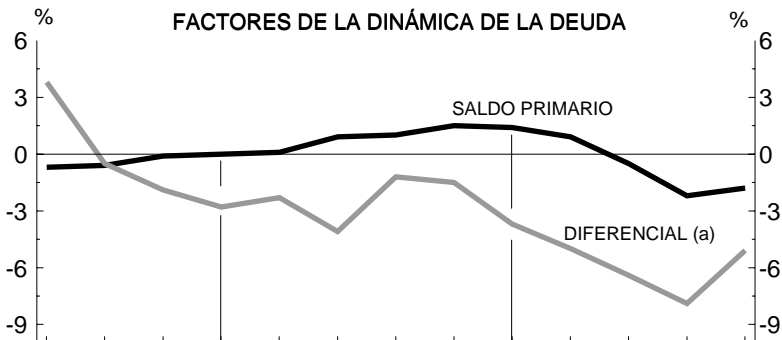
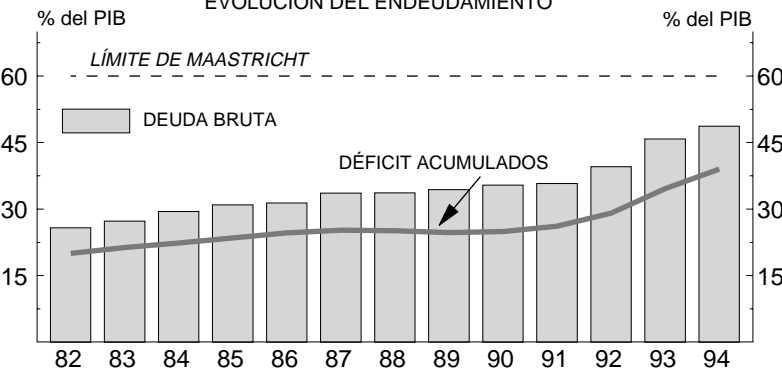




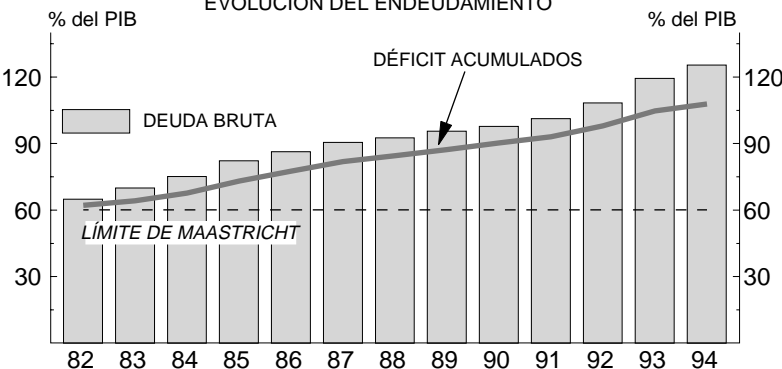




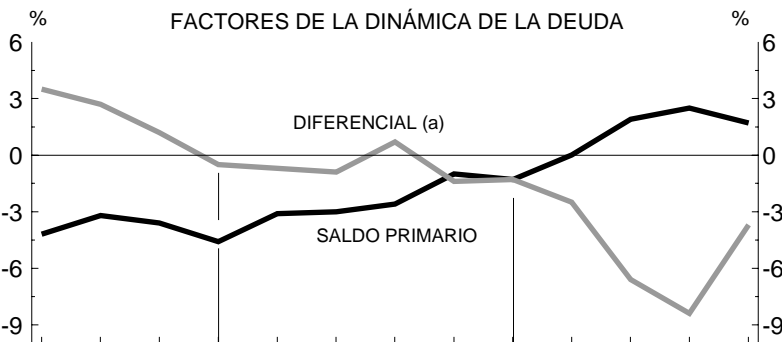
EVOLUCIÓN DEL ENDEUDAMIENTO



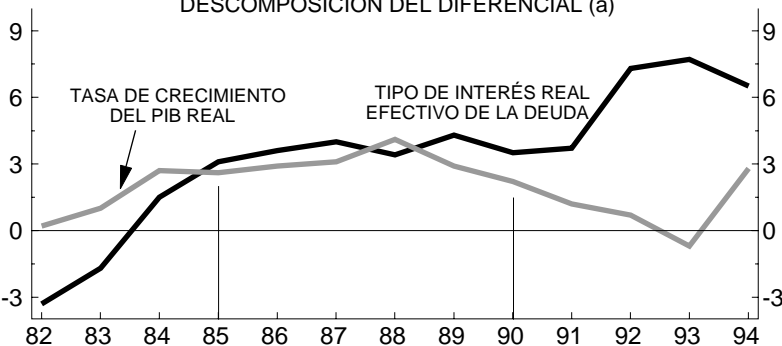
EVOLUCIÓN DEL ENDEUDAMIENTO



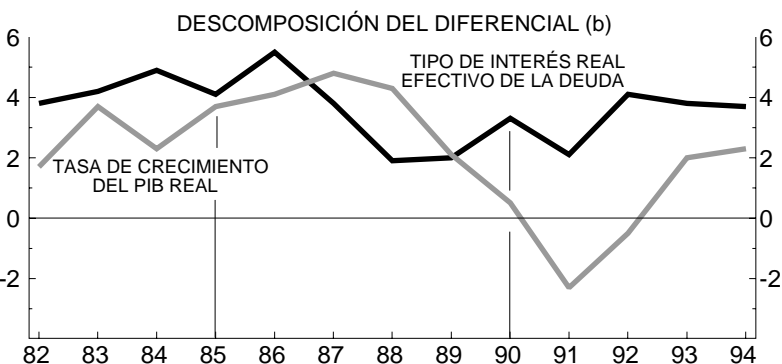
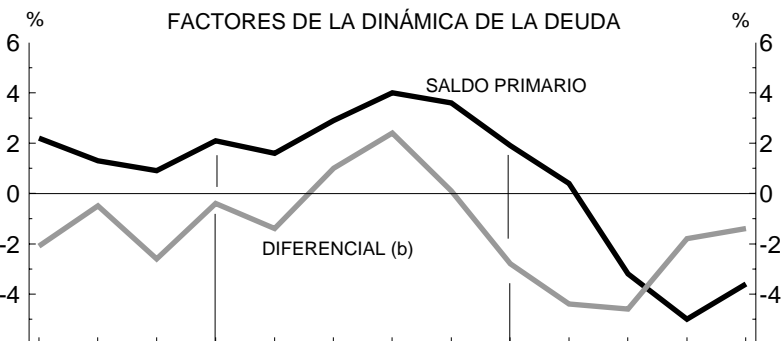
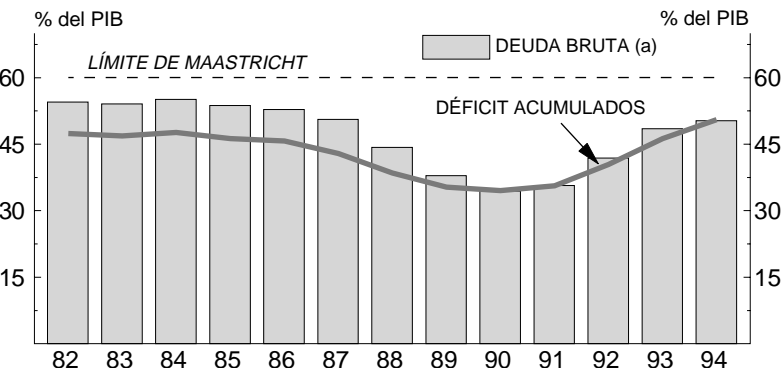
FACTORES DE LA DINÁMICA DE LA DEUDA



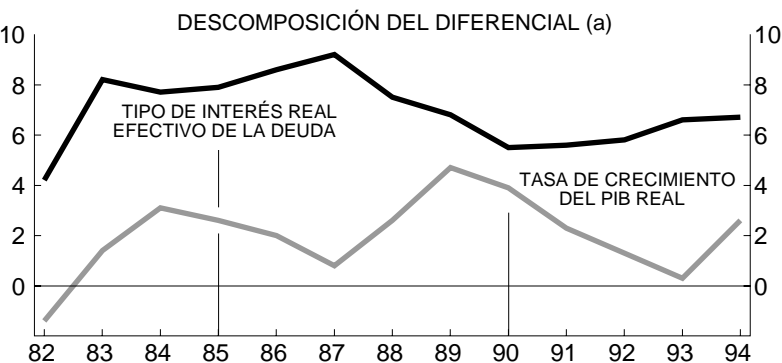
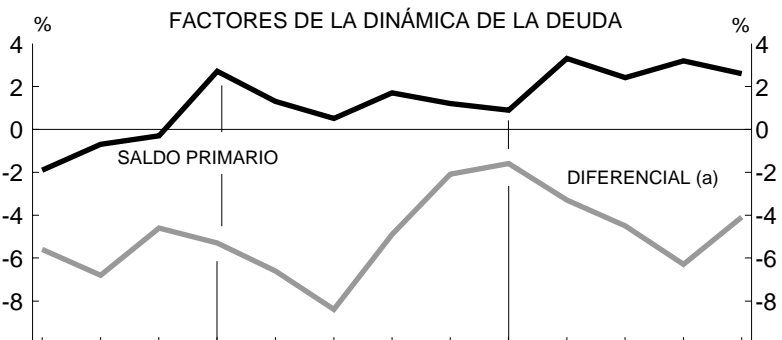
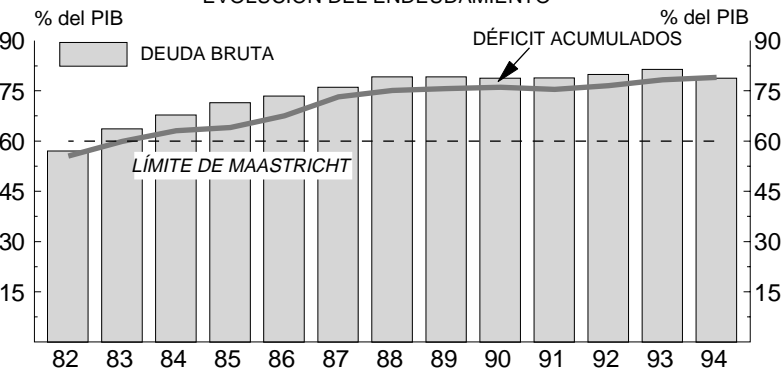
DESCOMPOSICIÓN DEL DIFERENCIAL (a)



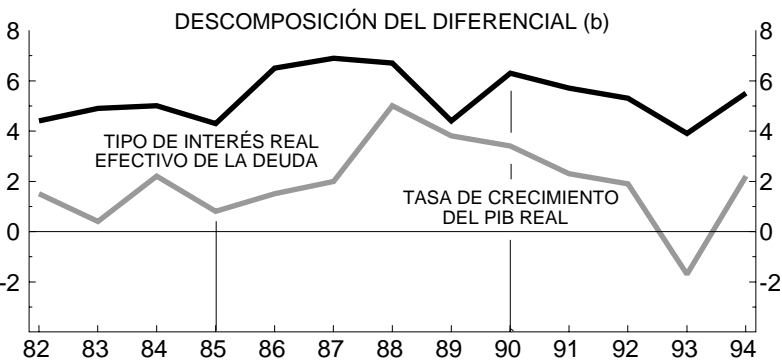
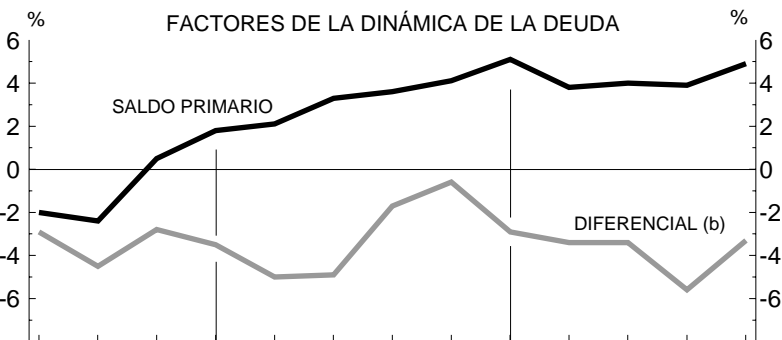
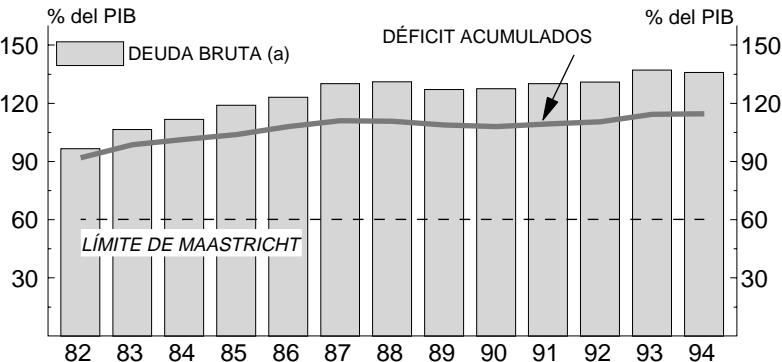
EVOLUCIÓN DEL ENDEUDAMIENTO



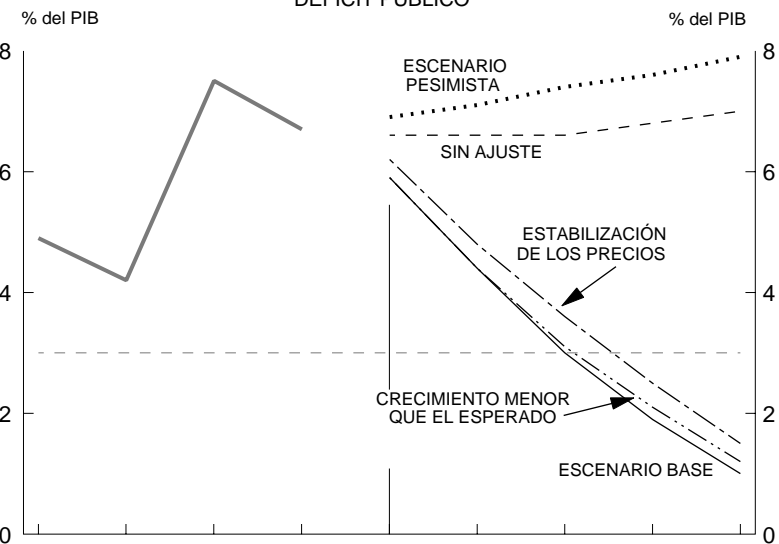
EVOLUCIÓN DEL ENDEUDAMIENTO



EVOLUCIÓN DEL ENDEUDAMIENTO



DÉFICIT PÚBLICO



DEUDA PÚBLICA

